Report of the Review of the Canadian Television Fund

Corporate Review Branch

March 2000

Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Canada

102-04682/

KPMG

Final Report

A REVIEW OF THE CANADIAN TELEVISION FUND AND ITS IMPACT ON THE INDUSTRY AND ECONOMY

CTF

Equity Investment
Program / Licence Fee Program

Prepared for

Canadian Heritage
Hull (Québec)

Submitted by

Marilyn Dolenko
Vice President, KPMG

Dr. Gerry Wall
President
Wall Communications Inc

Peter Fleming
President
Peter Fleming Consulting

Suzanne D'Amours, Consultante

Ottawa
March 23, 2000
34303/03/MD/vz

Contents

Executive Summary i

A. Context—State of the Environment i

B. The CTF mandate ii

C. Impact of the CTF iii

D. The relationship between the EIP and LFP ix

E. Governance and organizational structure x

F. The need for the Fund xi

G. Measuring the performance of the Fund xi

I Introduction 1

A. The study objectives 1

B. Study approach 2

C. Study timing 2

D. Constraints 3

E. Organization of the report 3

F. Acknowledgements 3

II Economic and Environmental Profile of the Canadian Production Sector 4

A. Industry structure 4

B. Sources of investment and funding 7

C. Canadian broadcasting environment 18

D. International developments 24

E. Labour supply and costs 25

Contents

	F.	Technological developments	27
	G.	Summary—state of the environment	29
	H.	Trends in the Canadian Production Sector	30
III	The CTF Mandate		39
	A.	Genesis of the Canadian Television Fund	39
	B.	Fund objectives	42
	C.	One Fund; two programs	43
	D.	Program genres	45
	E.	Logic model for the Fund	49
	F.	Evolution of the Fund's eligibility requirements	53
	G.	Issues related to mandate	55
IV	The Impact of the CTF		57
	A.	Impact on viewership	57
	B.	Impact of the CTF on quality	70
	C.	Impact of the CTF on employment and the vitality of Canadian companies	73
	D.	The impact of the CTF on the availability of Canadian programs	76
	E.	The allocation of funds by genre	79
	F.	The CTF impact on regional productions	81
	G.	The CTF impact on increasing productions in both official languages	87
	H.	CTF impact on producing distinctively Canadian programs	91

Contents

V The Relationship Between The EIP and The LFP 95

A. Background information 96

B. Advantages and disadvantages of the LFP and EIP 96

C. Leveraging production activity 98

D. Linkages between the EIP and LFP 100

E. What the case study analysis revealed 101

F. The relative effectiveness of the EIP and LFP 102

G. Stakeholder feedback 103

H. The need for flexibility and accountability 104

I. Conclusions and recommendations 105

J. Summary of benefits of one funding program 107

VI Governance and Organizational Structure 109

A. Different mandates and objectives 109

B. Different guidelines and procedures 110

C. Locations 111

D. Duplicate infrastructure 111

E. Lack of clear accountability 112

F. Confusion in the minds of stakeholders 112

G. Conclusions and recommendations 112

H. Summary of benefits of one organization to administer the CTF 113

Contents

VII The Need for the Fund 114

A. Canadian content regulations and the capital cost allowance 114

B. The federal film and video tax credit 115

C. Provincial tax credit and other programs 115

D. Public broadcasting and production 116

E. Private funds 117

F. Stakeholder feedback 117

G. Conclusions 119

VIII Measuring the Performance of the Fund 121

A. Potential performance measures and data collection requirements 121

IX Summary of Recommendations 126

Executive Summary

KPMG Consulting LP, Peter Fleming Consulting, and Wall Communications Inc. undertook an evaluation of the Canadian Television Fund (CTF) on behalf of Canadian Heritage. The study objectives required us to determine:

- Whether the CTF has had a positive impact on the Canadian television production and broadcasting industries, specifically in the area of quality and viewership, employment and vitality of Canadian companies.
- The relationship between equity participation and licence fee top-up, including an assessment of their relative effectiveness.
- Whether the Fund's governance, administrative structures and practices are efficient and effective.
- How different sources of information could be used to provide Canadian Heritage and the CTF with relevant performance information.
- Whether the Fund is essential to maintaining a critical mass of Canadian production or whether the Fund has simply created a dependency on government support.

The study was initiated in mid July 1999 and completed in December 1999. This report was finalized in March 2000.

A. Context—State of the Environment

The Canadian production sector has experienced, or will in the near future, many changes including increasing industry consolidation among broadcasting, production and other industries as well as ongoing vertical integration. Changes in the relative importance of sources of financing, the advent of digital distribution and broadcasting, the "brain drain" and increasing labour costs will also have an impact on the industry. The increasing importance of capital markets and the increased financing ability of publicly-traded companies will likely continue to be a trend in the Canadian production sector. The explosion of new channels, both in Canada and abroad, will fuel the on-going increase in demand for programming of all kinds.

Perhaps most significantly, the regulatory framework of the Canadian broadcasting sector and the growing demand for Canadian drama, variety and music programming will continue to ensure a market for Canadian television production.

There has also been a marked increase in the number of Canadian productions receiving 100% of CAVCO points over the last four years. The volume of distinctively Canadian programming should continue to increase with the CTF's new criteria which requires both a minimum of 10 out of 10 CAVCO points and Canadian themes.

B. The CTF mandate

In 1996, the Cable Production Fund, Telefilm Canada and the Department of Canadian Heritage joined forces to create the Canada Television and Cable Production Fund, which was renamed the Canadian Television Fund in 1998. This public/private partnership was created to provide funding and create a critical mass of high quality Canadian programming especially in under-represented categories, and particularly in peak viewing times.

The objectives of the Fund, reported with slight variations in different documents, are stated in the 1998-99 Activity Report as follows:

- To increase the broadcast presence of high quality Canadian television programs in all regions of Canada, in both official languages, created by both the majority and minority official language sectors.
- To enhance the Canadian broadcasting and production sector's capacity to produce and distribute television programming in Canada, and where appropriate, abroad.
- To create increased employment.

The CTF budget for 1998-99 was $210M and the projected budget through to 2001 is $192.5M for each fiscal year. These funds are disbursed through two programs—the Equity Investment Program (EIP) and the Licence Fee Program (LFP).

The EIP can contribute up to 49% of a project's allowable costs for production of Canadian television programs and feature films through a direct cash investment. The intent of the EIP is to recoup its investments. The current rate of recoupment is 10 - 12%. In many areas, because there is no recoupment, the investment in effect becomes a grant.

The LFP contributes to the production of Canadian television and feature films in the form of a non-recoupable licence fee top-up where productions meet established criteria. The financial contribution ranges from 15% to 35% of production costs.

Funding from both programs supports five genres of programming: drama, documentaries, children's programs, variety and performing arts.[1] These categories or genres were termed "under-represented" by public policy makers, starting in 1983 with the federal Department of Communication's policy statement on broadcasting "Towards a New National Broadcasting

---

[1] *According to LFP staff, variety and performing arts were merged into one genre by CTF Board decision and are now considered one genre.*

Policy" which, inter alia, established the Broadcast Development Fund at Telefilm Canada, then known as the Canadian Film Development Corporation. Support for these categories was provided because Canadian programs in them were not available in significant numbers on Canadian television screens in both languages. This analysis was re-iterated by the CRTC as a result of its Structural Policy undertaken in 1993[1]. The Commission found that the margin between the cost of a Canadian program and the revenues it generates tends to be much smaller than the margin for equally popular non-Canadian programs. In other words, there was a financial disincentive for broadcasters to acquire Canadian drama, documentaries and children's programs.

Providing funding to these genres of programming, within the context of the CTF objectives has not been easy. In administering the program, the CTF is required to make trade-offs and balance what are sometimes competing imperatives. The government has not prioritized its objectives. Over time the focus has been on trying to address multiple cultural and industrial priorities with a growing emphasis on supporting the production of distinctively Canadian productions. Whether this has been the result of a need to rationalize the allocation of scarce resources, a recognition that funding can only be justified on cultural grounds, or because the support of distinctly Canadian productions is actually a top priority is not clear.

Recommendations

- We recommend that the CTF be clearly established as a cultural fund rather than as an industrial fund or a combination of the two. A policy statement enunciating this cultural mandate should be issued.
- We recommend that the objectives of the Canadian Television Fund be clarified and reported on consistently.

C. Impact of the CTF

Our terms of reference required us to determine whether the CTF has had a positive impact on viewership, the quality of Canadian products, employment and the vitality of Canadian companies, the availability of Canadian products, and objectives related to genres, regional and minority language commitments.

1. Impact on viewership

Our ability to determine the CTF impact on viewership was seriously constrained by the difficulty we encountered in obtaining viewership data on funded and comparable non-funded programs. We used data commissioned from Nielsen Media Research and supplemented it with additional Nielsen data generated for Telefilm Canada. Our sample size consisted of only 90 programs.

---

[1] *CRTC, "Structural Public Hearing", Public Notice CRTC 1993-94, June 3, 1993.*

Overall, the statistics suggest that English drama productions that received CTF funding were able to attract more significant audiences than non-CTF funded programs. The viewership of French language drama productions—both those funded by the CTF and those that are not—is considerably higher than the viewership of English language drama productions. However, the non-CTF funded programs in our limited sample appear to draw a higher audience.

CTF-funded English documentary productions obtained viewership that is better than or at least comparable to non-funded English documentaries. We were unable to identify any French language documentary productions that did not receive CTF funding. However, if viewership statistics for French language documentaries are compared to those for English language documentaries, it would appear that French language CTF-funded documentaries are attracting reasonable audiences.

The English variety and performing arts programs that received CTF funding have done reasonably well. The most watched one-off program that we tracked was funded by the CTF, and three of the top five series that we tracked were funded. We were not able to obtain the names of any performing arts programs in French that did not receive CTF funding.

CTF funded English children's programs have done well, attracting more viewers than non-funded programs. In fact, 7 of the 10 programs obtaining the highest viewership were CTF funded. Again we could not find any French language children's programs that did not receive CTF funding. However, a comparison with English language viewership statistics shows that French language children's programs, which have a much lower potential audience draw, are doing well. In fact, one program drew a higher viewership than any of the English language children's programs that we tracked.

We were able to obtain cost per viewer statistics for 22 programs in three genres. The results provided some interesting insights: the average cost per viewer was highest for documentaries ($5.80), and lowest for drama ($1.09). Children's programming average cost per hour per viewer was $5.41. English language productions were considerably more expensive per viewer than French language productions (an average of $3.71 versus $0.79). Caution should be exercised in making decisions based on our limited sample.

Nevertheless, viewership statistics suggest that CTF-funded programs are able to attract viewership that in most genres is superior to non-funded programs. In particular, the viewership for English language drama and performing arts are very encouraging.

In order to conduct any conclusive analysis, a larger sample over an extended time will be required.

Recommendation

- We recommend that the CTF enter into an arrangement with Nielsen and/or BBM to generate audience data on a continuing basis to the specifications of the CTF.

2. CTF impact on quality

To gain an understanding of the CTF's role in increasing the quality of Canadian productions, we examined the number of awards achieved by CTF funded productions, obtained the views of critics, and examined the cost of production per hour of programming. This latter indicator was used because of the belief that higher costs of production allow producers to hire more experienced writers, directors, actors and technical personnel. This in turn leads to higher production quality.

We found that while CTF-funded productions represent about 23% of all industry productions[1], they were nominated for about 50% of the Geminis and Gémeaux in 1998 and 1999. Critics interviewed agreed that the overall quality of Canadian programs has been increasing over the past 10 years, particularly since the Fund was established. These critics did indicate however, that although the quality of Canadian programming has improved, the drama genre is still inferior to American counterparts. Finally, average investment per hour of programming has increased over the four years of the Fund from about $263,000/hour to about $282,000/hour.

Recognizing that quality is a very subjective concept, we concluded that the quality of production has increased since the Fund's inception. If viewership statistics, which many suggest are also an indicator of quality, are factored into the analysis, there can be little argument that quality has improved.

3. The CTF impact on employment and the vitality of Canadian companies

The vitality of Canadian production companies in effect drives employment. The number of production companies that are able to create high quality programs has increased. Moreover, 6 of the top 10 production companies today are publicly traded, which means they have greater access to capital. Furthermore, there was an increase in foreign financing for Canadian productions between 1994-95 and 1996-97. However, there was a decline in 1997-98. As a percentage of total financing, foreign financing has increased and the percentage of financing provided by broadcasters has decreased.

The export of films and videos increased between 1992-93 and 1996-97 from $132M to $361.5M. More recent data are not available.

The number of co-productions also rose from 28 in 1993-94 to 71 in 1997-98.

---

[1] *This percentage is based on an extrapolation of existing data.*

All of these factors suggest that the industry is relatively robust, although there is not evidence of a direct causal link to the Fund's activities. However, there are still potential problem spots. The fact that foreign investment represents a higher percentage of total financing than Canadian financing is one concern, particularly if the drop in foreign investment in 1997-98 represents a trend. If the reduction is related to the focus on distinctively Canadian programming, for which it may be more difficult to attract up-front foreign investment, the problem may be more serious.

The robustness of the industry should be reflected in the number of direct jobs created. However, these data are not available. In the absence of employment data, we carried out an estimation of the number of jobs created because of the CTF.

Statistics Canada, based on internal research related to the Film Production Survey, has calculated that for every million dollars of production activity in Canada, 14 people are directly employed in production.[1] This implies that the 1997-98 CTF funding to the industry of $161.2 million created an additional 2,250 production-related jobs.[2]

If we use the total production budgets for CTF funded programs, the number of jobs created would be considerable. As many of the CTF funded programs would not be made without a Fund contribution, this extrapolation can be justified.

In addition, Statistics Canada estimates an employment multiplier of 1.24 in other industries as a result of every person directly employed in production. Consequently, a further 2,800 (estimated) people were employed in other sectors of the economy due to the $161.2 million provided by the Fund to the Canadian production industry.

In addition to this statistical evidence, it is worth noting that many of the producers interviewed for this study indicated that CTF-funded productions tend to utilize more Canadian resources than non-funded productions, since the additional funds give producers more flexibility to hire more Canadian talent and "better" Canadian talent. Of course, the requirement that eligible programs receive all of the CAVCO points available has also had an impact.

Job creation is certainly an important and worthwhile benefit of the CTF. However, as noted earlier in this report, more emphasis should be placed on cultural objectives rather than economic benefits in order to strengthen the cultural focus of the Fund in an environment of global concerns over industrial support mechanisms.

4. The CTF impact on the availability of Canadian programs

The amount of CTF funding available has increased since the Fund was established, going from $199M in 1996-97 to $212M in 1998-99. However the increase in funding available

---

[1] *Data regarding internal Statistics Canada direct job and multiplier impacts were provided by Canadian Heritage.*

[2] *Overall, the $552 million of productions supported by the CTF in 1997-98 created a total of 7,728 full-time equivalent jobs.*

does not seem to be significant enough to have an impact on the total number of productions or total number of hours.

During the 1996-97 funding cycle a total of 362 productions were funded (excluding 14 feature films), creating 2193 hours of programming. In 1999-00 there will be 349 productions (excluding 15 feature films), generating 2048 hours of programming.

Although the availability of Canadian programs has remained stable since the CTF was initiated, if a comparison is made to the period before the CTF was in existence, the total volume of film and television production has increased dramatically. In 1991-92 the total volume of film and television production was about $1.6B; in 1997-98 it was just over $3B.[1] Of that amount, Canadian television production represents the largest share (61% in 1997-98).

5. The allocation of funds by genre

Most stakeholders agree that genre envelopes are necessary for a variety of reasons. For example, genre envelopes prevent other genre productions from being swamped by high-end big budget drama. Conversely, they also allow the drama genre to obtain enough funding to produce significant projects.

Because drama is the category of programming which draws the largest audiences, the opportunity to affect cultural output may be perceived as being greatest in the drama genre. It should be noted that in order to produce high quality distinctively Canadian productions that are marketable internationally, Canadian productions will continue the trend towards high budget. If it is important to continue to provide a Canadian "alternative" to foreign drama, it must be made clear to the industry that this investment is being made for specific reasons and better define the return, monetary or cultural, that is expected on this investment.

It should not be taken for granted that cultural impact is only felt in the drama genre. If we want to have a cultural impact, some stakeholders felt that we should pay more attention to the Children's genre, arguing that childhood is the best time to expose Canadians to their own culture.

We did conclude that the Fund is supporting the categories of programming that need the greatest support, from both economic and cultural points of view. We do not see any need to include additional categories of programming nor to eliminate any of the existing ones nor do we have any scientific method of evaluating the efficacy of investment in each category.

---

[1] *Please refer to Chapter II of this report, Exhibit II-16.*

Recommendations

- We recommend that genre envelopes be maintained, but the amount of funding allocated to each genre be reviewed on a regular basis. The review should take into account market demand and audience delivered per dollar.

- We recommend that the reason for providing a high level of support to the drama genre, as well as the monetary and cultural returns expected from this investment, be made clear.

6. The CTF impact on regional productions

The CTF has achieved its objective of increasing regional program. In 1996-97, the CTF distributed over $50M or 28% of its total funding to 105 regional projects, representing 309 hours of programming. In 1998-99, the Fund's contribution to regional production increased significantly with 33.9% of the CTF's total contributions ($67.5M) going to regional production, assisting in the production of 164 projects or 550 hours of programming.

Although data on the number of regional productions prior to the introduction of the Fund are not available, it is possible to compare the number of CAVCO certified productions in each province for the two years prior to and after the introduction of the Fund. There have been increases in the number of CAVCO certified productions in all provinces and an increase in the budgets of CAVCO certified productions.

Although the CTF has successfully increased regional production, the existence of quasi-regional envelopes in the EIP has created some confusion. Bonusing regional production has also created a strong sense of entitlement among some producers who feel that even more funds should be allocated to the regions.

In keeping with our belief that the primary objective of the Fund is cultural, we believe that the concept of regional bonusing based on the location of the production company should be abandoned. Instead, the bonus should be based on "depicting a regional story". Rephrasing the CTF objective of regional support so that it emphasizes regional expression rather than regional production and regional job creation would emphasize that the Fund supports a cultural objective not an economic objective. We would still expect significant involvement of regional producers as they are best placed to discover, develop and produce regional stories.

Recommendations

- We recommend that the CTF modify its objectives related to regional production and regional job creation, replacing them with an objective that clearly supports the depiction of regional stories. Doing so would underline the cultural orientation of the Fund.

- We recommend that the quasi allocations of funds to the regions be eliminated.

7. The CTF impact on increasing production in both official languages

There has been a steady increase in the number of English and French language television productions supported by either the Broadcast Program Development Fund or the CTF since 1995-96. There is not sufficient data to draw a direct causal relationship with the Fund's existence. However, given the relative size of the CTF in relation to other sources of funding, we can conclude that the CTF has had a positive impact.

The Fund has interpreted its mandate to include funding of aboriginal programming as well as English and French language programming.

8. Impact on distinctively Canadian programs

It is clear that there has been a significant increase in the number of distinctively Canadian productions both in absolute numbers and as a percentage of all productions funded by the CTF. The number of CAVCO certified productions that received maximum points rose from 74% in 1994-95 to 83% in 1997-98 and 100% in 1999-2000.

D. The relationship between the EIP and LFP

There are both advantages and disadvantages to the EIP and LFP. However, both contributed to improvements in the quality and quantity of programming, both supported regional productions and fostered programming in both official languages and assisted in creating jobs. Both contributed to the production of distinctively Canadian programming. Could greater success have been achieved if more funding has been allocated to one program or the other, or if one program or the other had been eliminated altogether? A number of factors including changing criteria and lack of data made such an analysis impossible.

From a theoretical perspective, LFP funding or any other funding in the form of a grant would be the preferred funding mechanism for producers. To the extent that producers have to repay loans, their capacity to invest directly in the industry will be diminished.

However the end result of providing grants has at least two problems associated with it. The first is that this would create a dependency on public funding. The second is that there is no justification for asking the taxpayers to provide financial support to profitable projects. On the other hand, if all funding was based on equity investment and recoupability remained an important criterion, it is likely that many culturally relevant programs would not be funded.

What is needed is flexibility and sound business analysis. Different types of funding mechanisms are required for different types of projects and different producers. Mechanisms might include licence fee top-up, equity investment, grants, loans and lines of credit or a combination of more than one mechanism.

Recommendations

- We recommend that the Canadian Television Fund consist of one program.
- We recommend that the administrators of the new Canadian Television Fund, consisting of one program, have the flexibility of determining the appropriate funding mechanism for each application including licence fee top-up, equity investment, grants, loans, lines of credit or a combination of more than one mechanism.

E. Governance and organizational structure

We have recommended that the CTF should consist of one program that uses different types of funding mechanisms. This would quite naturally lead to the assumption that one program should be managed by one administration. Regardless of the program structure, there are strong arguments for modifying the current governance and organizational structure. These include:

- The administrative arms of the CTF have different mandates and objectives. Telefilm Canada which administers the EIP has a much broader range of objectives and a mandate with a focus on the feature film industry.
- There are significant differences between guidelines and procedures of the EIP and LFP including different genre allocations, different rigour in evaluating applications, and greater or less subjectivity applied to the evaluation process.
- Different locations.
- Duplicate infrastructure.
- Lack of clear accountability. Telefilm Canada is in the unenviable position of serving two masters: its own Board and the CTF's Board.
- Confusion in the minds of stakeholders who often refer to the EIP as Telefilm Canada.

The CTF is the result of the amalgamation which is at best an awkward and cumbersome structure with a number of disadvantages and inefficiencies.

Recommendations

- We recommend that one new organization be established to administer the CTF.
- We recommend that Telefilm Canada retain responsibility for the certification of film and television co-productions. In addition, Telefilm should retain responsibility for all funding mechanisms dealing with film including those

that fall under the ambit of the CTF. Telefilm should also continue to administer its new media fund and the many other industry activities they carry out in support of the film and television industries.

- We recommend that the new structure have a regional presence. We suggest that consideration be given to establishing store front offices that can provide advice, interpretation and assistance to producers. Assessment of applications should be done centrally, as this would speed up the assessment process, eliminate any assumptions that there were regional envelopes, and be less costly.

- We recommend that a staffing plan for the new administration (which would consist of staff from both the existing EIP and LFP) be developed that provides a better mix of experience and fresh ideas. Experienced analysts could provide the necessary corporate memory, while new staff can bring fresh ideas and experiences to the table. The Fund should implement processes that allow the CTF to benefit from the expertise of tenured staff while avoiding "ownership behaviours" that ultimately limit innovation.

F. The need for the Fund

Without all of the elements of the puzzle being consciously put in place, Canada has constructed an elaborate system of mechanisms to ensure its cultural sovereignty. Nowhere has this been done with more success than in the television production area. Three key constructs were put in place over the years to ensure the building of an infrastructure.

1. Broadcasting and film production through public agencies such as the CBC, the NFB and provincial educational broadcasters.

2. Requirements for Canadian content.

3. Government funding mechanisms to support the industry.

But infrastructure is not in itself enough to ensure that distinctively Canadian programming in all of the categories are present. The individual creative and craftspeople can make good careers in service productions undertaken for foreign companies where Canadian locales serve as stand-ins for foreign sites. Similarly, Canadian companies can make programs with Canadian talent aimed as much or more at foreign markets as at the domestic market.

It is only by providing funding for individual programs that speak to distinctively Canadian concerns, experiences and themes that companies will be interested in directing their efforts to such programs, given that production for the larger foreign markets can be much more lucrative. Furthermore, since presales to such markets are less likely for such programs than for more internationally focused ones, the budgets must be based to a considerable extent on recouping their costs in Canada—inevitably requiring broadcasters to pay higher licence fees. While many broadcasters are willing to pay slightly higher fees for such high quality programs that are attractive to Canadian audiences, there are limits to their ability to do so.

The CTF provides this incentive to both producers and broadcasters to provide such programs to Canadians. While all of the other mechanisms also play an important role in ensuring the demand for such programs and the expertise to produce them and are also important parts of the funding puzzle, only the CTF speaks essentially to the cultural imperative.

G. Measuring the performance of the Fund

One of the objectives set for this review was to determine "how different statistical sources of information could be used to periodically provide Canadian Heritage and the CTF with relevant information on the impact of the CTF". Our report contains fairly detailed suggestions for performance measures and identifies whether the data are currently available or need to be generated.

I

Introduction

KPMG Consulting LP, Peter Fleming Consulting and Wall Communications Inc. undertook an evaluation of the Canadian Television Fund (CTF), on behalf of Canadian Heritage, to determine the extent to which the Fund met its stated objectives. Although there are a number of different versions of the CTF objectives, the CTF 1998-99 Activity Report summarizes the objectives as follows:

- To increase the broadcast presence of high-quality Canadian television programs in all regions of Canada, in both official languages, created by both the majority and minority official-language sectors.
- To enhance the Canadian broadcasting and production sectors' capacity to produce and distribute television programming in Canada, and where appropriate, abroad.
- To create increased employment.

A. The study objectives

The study objectives required us to determine:

- Whether the CTF has had a positive impact on the Canadian television production and broadcasting industry, specifically in the area of quality and viewership, employment and vitality of Canadian companies.
- The relationship between equity participation and licence fee top-up, including an assessment of their relative effectiveness.
- Whether the Fund's governance, administrative structures and practices are efficient and effective.
- How different sources of information could be used to provide Canadian Heritage and the CTF with relevant performance information.
- Whether the Fund is essential to maintaining a critical mass of Canadian production or whether the Fund has simply created a dependency on government support.

B. Study approach

Our approach to the study involved the collection of information, data and opinions from multiple sources. We conducted interviews with key stakeholders including broadcasters, producers, their associations, CTF staff of both the Licence Fee Program (LFP) and the Equity Investment Program (EIP), CTF Board members, senior management of Canadian Heritage, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, representatives of other organizations that provide funding for television and film production, and a cross-section of television reviewers and critics.

The Canadian public, a substantial and key stakeholder in the CTF, was not surveyed directly. However, the viewing choices of Canadians were an integral part of our analysis. These choices were reflected in viewership data for both CTF and non-CTF-funded programs from Nielsen Media Research. Other data pertaining to the production industry were collected from Statistics Canada, the CTF, Telefilm Canada, the Canadian Film Television and Production Association member survey and industry profile, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), the Canadian Audio Visual Certification Office (CAVCO), *Playback* magazine, and the Canadian Association of Broadcasters' Environmental Scan prepared for the CRTC public hearing into television policy. We also consulted various press releases, news articles, and reports. All information was examined and resulted in the development of the following outputs:

- An analysis of economic and environmental factors and trends affecting the Canadian production industry.
- A logic model that describes and defines the program, its activities, outputs and expected impacts.
- Case studies of accepted and rejected submissions for funding.
- An analysis of governance and administrative procedures.
- An assessment of each sub-objective of the CTF's mandate.
- A list of performance measures and data that should be collected and analyzed by Canadian Heritage to evaluate the efficiency and effectiveness of the Fund, and to take corrective measures if and as necessary.

C. Study timing

This study was initiated in mid July 1999 and completed in December 1999. Stakeholder views contained within this report are reflective of conditions that prevailed during that time period. Changes to the guidelines introduced after November 1999 are not reflected in the report. However, the report does cover applications made during 1999 for the 1999-2000 season. This report was finalized in March 2000.

D. Constraints

Inadequate and insufficient data caused serious analytical problems and delays in the preparation of this report. Among the problems encountered was inconsistently formatted viewership data that contained anomalies; limited economic, labour force and cost of production data; and, absence of financial data related to the administration of the CTF. There are many explanations for these problems—not least of which are:

- The limited period of time the Fund has been in existence.
- Changes in Fund guidelines from year to year which affected outcomes making year-to-year comparisons difficult.
- Delays in availability of Statistics Canada data, and the breakdown of that data which was not always consistent with our needs.
- Failure on the part of many producers to submit data to Statistics Canada.
- Television production name changes which make it extremely difficult to track viewership.

In many cases, proxy analysis and assumptions had to be made to allow any conclusions to be drawn. However we believe the multiple data sources and qualitative stakeholder information support the conclusions reached.

E. Organization of the report

This report begins with a description of the environment within which the Canadian production industry operates, the trends that affect the industry, and the effect these trends have had on the industry. We then deal with the overall mandate of the CTF. The impact of the CTF and the relationship between the two programs that constitute the Fund follows. We then deal with governance and the need for the Fund. A summary of recommendations appears at the end of the report.

F. Acknowledgements

KPMG Consulting, Wall Communications Inc. and Peter Fleming Consulting would like to take this opportunity to recognize and acknowledge the cooperation and assistance provided by Canadian Heritage, by the staff of the CTF, both EIP and LFP, and by all stakeholders who were interviewed.

II

Economic And Environmental Profile Of The Canadian Production Sector

This chapter of our report identifies and examines the factors affecting the Canadian production sector. To the extent possible, changes in the production sector related to the introduction of the Canadian Television Fund have been noted. However, given that the Fund has only been in existence since 1996, it is difficult to directly attribute changes in the sector to the presence of the Fund.

The Canadian independent production sector operates within an ever-changing environment. Over the last few years there have been changes in the structure of the industry, changes in sources of financing, changes in the television production sector's principal market (i.e., Canadian broadcasters), international developments, and technological developments. The first sections of the chapter provide a scan of these environmental trends. The final section examines the effect these trends have had on the Canadian production sector.

A. Industry structure

The nature of independent production makes it difficult to gauge the exact number of independent producers operating in Canada. Many firms are quite diversified, involved in film, television, and service production. In some cases, producers move from project to project incorporating businesses that last only for the life of the project.[1] However, the majority of production (in dollar terms) is undertaken by established companies that produce television programming, and other types of film and video production.

Exhibit II-1 demonstrates that the bulk of spending on television production in Canada is centered around a very small number of firms. In 1998, 10 companies accounted for 60% of total television production budgets, while the top 30 accounted for almost 90% of the total.[2]

Concentration by genre is even more evident. The top 10 drama producing companies account for over 80% of total drama production budgets and 50% of the movie-of-the-week production budgets (see Exhibit II-2).

---

[1] *This may be for several reasons including tax purposes, or the convenience of bringing together persons with particular expertise relevant to the project.*

[2] *Playback, May 17, 1999. The data is based on Playback's 11th annual survey of the industry, in which 118 companies participated.*

Exhibit II-1
Top 30 television production companies, by production budgets, 1998 ($ million)

	Drama	MOWs	Docu-mentary	Animation	Children's	Info-Mag	Total
1. Alliance Atlantis Com.	200.5	30.4			7.0		237.9
2. Cinar Corporation		5.2		37.5	32.5		75.2
3. Telescene	55.0				20.0		75.0
4. Fireworks Entertainment	68.8	0.5			4.2		73.5
5. Nelvana				73.1			73.1
6. Chesler Perlmutter	47.7	16.6					64.3
7. Crescent Entertainment	56.0	4.4					60.4
8. Groupe Coscient	14.4		6.3	3.6	10.8	21.6	56.7
9. Vidatron*	43.0	9.0	1.0				53.0
10. Salter Street Films	41.3					0.2	41.5
11. Shavick Entertainment	20.0	20.0					40.0
12. Filmline International	39.3						39.3
13. Productions La Fete		37.0					37.0
14. Sullivan Entertainment	23.5	11.0					34.5
15. Lions Gate Entertainment				19.0	1.3		20.3
16. Mainframe Entertainment				20.0			20.0
17. Credo Entertainment		13.7			3.2	0.3	17.2
18. Catalyst Entertainment				8.6	7.5		16.1
19. Verseau	11.4		1.3	3.0			15.7
20. Keatley MacLeod Prod.	14.5						14.5
21. Sovimage	12.7		0.6				13.3
22. Milestone Productions	12.8						12.8
23. Barna-Alper Productions	6.5	3.5	2.0				12.0
24. Productions Point de mire	9.4	2.6					12.0
25. Temple Street		12.0					12.0
26. Fogbound Films	12.0						12.0
27. Great North Productions	0.5		10.3		0.8		11.6
28. Match TV/Neofilms	2.2	7.0			1.8		11.0
29. Cambium Film & Video			0.3	9.5	0.5	0.6	10.9
30. Decode Entertainment				1.7	8.5		10.2
Top 5	**324.3**	**36.1**	**0.0**	**110.6**	**63.7**	**0.0**	**534.7**
Top 10	**526.7**	**66.1**	**7.3**	**114.2**	**74.5**	**21.8**	**810.6**
Top 30	**691.5**	**172.9**	**21.8**	**176**	**98.1**	**22.7**	**1183**
Total All Producers	**739.6**	**184.3**	**76.9**	**184.9**	**131.2**	**26.9**	**1,343.8**

** Playback Estimate*

Source: Playback, May 17, 1999

The top 10 animation producing companies account for nearly all the total animation production budgets, with the top two companies accounting for 60% alone (Exhibit II-3). Further, companies tend to specialize in one or a limited number of genres (i.e., the top 10 drama producing companies are not involved in documentaries, animation or info-magazines). However, this is changing. For example, Alliance Atlantis acquired an animation house; Catalyst moved into drama; Salter Street Films moved into the Internet, etc.

Exhibit II-2
Top 10 drama producing companies, by budget, 1998 ($ million)

Alliance Atlantis Com.	200.5
Fireworks Ent	68.8
Crescent Entertainment	56
Telescene	55
Chesler Perlmutter	47.7
Vidatron*	43
Salter Street Films	41.3
Filmline International	39.3
Sullivan Entertainment	23.5
Shavick Entertainment	20
All Companies($ million)	**739.6**
Top 10 $ million	**595.1**

Source: ***Playback***

Exhibit II-3
Top 10 animation producing companies, by budget, 1998 ($ million)

Nelvana	73.1
Cinar Corporation	37.5
Mainframe Entertainment	20
Lions Gate Entertainment	19
Cambium Film & Video	9.5
Catalyst Entertainment	8.6
Delaney & Friends Prod.	4.8
Groupe Coscient	3.6
Verseau	3
High Road Productions	2.2
All Companies	**184.9**
Top 10 $ million	**181.3**
% of total production	**98.1%**

Source: ***Playback***

The documentary producing sector, on the other hand, is less concentrated, with the top 10 companies accounting for only 66% of total documentary production budgets (see Exhibit II-4).

Exhibit II-4
Top 10 documentary producing companies, by budget, 1998 ($ million)

Great North Productions	10.3
Groupe Coscient	6.3
CineNova Productions	6
Associated Productions	5.1
Galafilm	4.7
Sleeping Giant Productions	4.6
Ellis Vision	4.1
White Pine Pictures	4
Screenlife	3.1
Omni Film Productions	2.6
All Companies	**76.9**
Top 10 $ million	**50.8**
% of total production	**66.1%**

Source: ***Playback***

Another trend evident in the Canadian independent production sector is vertical integration. There are production companies that own and/or control broadcasters (e.g., Alliance Atlantis controls four specialty services: Showcase, HGTV, Life and History) and there are broadcasters that own and/or control production companies (e.g., CanWest Global owns Fireworks Entertainment; CHUM has recently acquired a 40% stake in Sleeping Giant Productions). There is also a significant amount of strategic cross-sector investment not involving control (e.g., Alliance Atlantis' investment in Sportscope; CanWest Global's investment in Alliance Atlantis). In addition, most large producers are also involved in the distribution business.[1]

B. Sources of investment and funding

Sources of financing for television production vary from project to project. A typical Canadian production may include the following sources of financing: the Canadian Television Fund, tax credits (provincial and federal), provincial assistance, broadcasters, distributors, private investment, and foreign participation including foreign pre-sales and co-productions. Exhibit II-5

[1] *See Wall Communications Inc., "The Canadian Independent Film and Video Industry: Economic Features and Foreign Investment Related to the Distribution Sector", prepared for Canadian Heritage and Industry Canada, November 15, 1996.*

summarizes the major changes in the mix of funding participation between 1994-95 and 1997-98. Each of the major sources is examined further below.

One important aspect of investment in the Canadian production sector is the trend towards publicly-traded companies. In the mid 1980's, no Canadian production companies were publicly traded. Today, 8 of the top 10 production companies (see Exhibit II-1), are publicly traded.[1]

Access to public equity markets brings a degree of secure financing to a corporation. There is, of course, no guarantee that funds secured in this manner will be deployed for specific activities such as the production of Canadian television programming. However, the capital infusion which occurs with a public stock offering does increase the overall financing capability of a production company (i.e., making such companies more attractive prospects for bank financing).

Exhibit II-5
Changes in participation by various sectors in CAVCO certified television productions

Source of Financing	Percentage of Total in 1994-95	Percentage of Total in 1996-97	Change
Canadian Production Industry			
Producers	11.6	4.0	-7.6
Distributors	5.4	7.0	1.6
Total Cdn Production Industry	**17.0**	**11.0**	**-6.0**
Foreign Sources			
Broadcasters	5.4	7.4	2.0
Distributors	2.0	21.2	19.2
Total	**7.4**	**28.6**	**21.2**
Canadian Broadcasters			
Public	17.4	7.7	-9.7
Private	16.5	12.0	-4.5
Total Canadian Broadcasters	**33.9**	**19.7**	**-14.2**
Public and Private Funds*			
Private	14.4	2.0	-12.4
Public	27.3	19.8	-7.5
CTF	0.0	19.0	19.0
Total	**41.7**	**40.8**	**-2.2**

** The 1994-95 figure for private funds includes the Cable Production Fund which was wrapped into the CTF upon the CTF's creation in 1996.*
Source: CAVCO

[1] *Alliance Atlantis, Cinar, Telescene, Nelvana, Coscient, Salter Street, Peace Arch and Fireworks.*

1. Public funding

Between 1991-92 and 1994-95, there was a 9.3% decline in federal government grants and contributions to culture, and a 5.2% decline in provincial grants and contributions.[1]

In 1996, the Canadian Television Fund (CTF) was introduced with the purpose of providing a total of approximately $200 million per year to fund independent producers of programming, of which $100 million was new federal funding.[2] The remaining $100 million came from Telefilm Canada's Broadcast Development Production Fund and the cable industry's Cable Production Fund. Exhibit II-6 summarizes the value of these respective funding sources prior to the introduction of the CTF and compares the number of productions supported and total production budgets to the amount of CTF supported activity in 1997-98. This information shows that federally initiated funding for production increased by 61% between 1995 and 1997-98.

It should be noted that 1995 figures cannot be added together as both the Broadcast Fund and the CPF were involved in some of the same projects. The numbers have not been adjusted to reflect this. The CTF figures do eliminate the duplication.

Exhibit II-6
Comparison of selected public funding programs for television production

Year	Program/Fund	Number of Productions Supported	Commitment	Total Budgets of Productions Supported
1995	Cable Production Fund	128	$39.8 million	$270 million
1995	Broadcast Development Fund	98	$60.0 million	$216 million
1998	CTF	330	$161.2 million	$552 million

Source: CPF, Telefilm Canada and CTF Annual Reports

---

[1] *Statistics Canada, Supra Note 46, page 22, and Statistics Canada 87F0010XPE. Culture is defined broadly by Statistics Canada and includes libraries, performing arts, visual arts, film, video, sound recording, multiculturalism, for example.*

[2] *Although the CTF is actually a mix of public and private funding, it is discussed in the context of public funds here since it was initiated by the federal government.*

Other national public sources for the financing of Canadian television production include:

- The Canadian Film or Video Production Tax Credit Program, are fundable tax credit worth up to 25% of labour costs for eligible films and videos (valued at about $60 million per year.[1])
- Development grants of up to $20,000 and production grants of up to $50,000 from the Canada Council.
- Grants to support television producers' participation in international events with a view to the sale of their products abroad from the Arts and Cultural Industries Promotion Division of DFAIT.
- Telefilm Canada's Versioning Assistance Fund which provides up to 100% of the costs of dubbing or subtitling Canadian productions into one or both of Canada's two official languages.

Provincial public funding sources include:

- The Alberta Film Development Program which provides grants of up to 20% of production costs ($500,000 maximum) spent in Alberta by a resident producer.
- Film Incentive B.C., a package of refundable tax credits for B.C. controlled companies.
- Film New Brunswick, which provides non-interest bearing loans for development and equity participation for production.
- The Newfoundland and Labrador Film and Video Industry Tax Credit.
- The Ontario Film and Television Tax Credit.
- The Quebec Refundable Tax Credit Program.
- The Saskatchewan Film Employment Tax Credit.

While the CTF (in its current or previous forms) was increasing its support level, non-CTF funding sources were declining. CAVCO data shown in Exhibit II-5 indicates that, as a percentage of total financing, public funding has decreased from 27.3% of total financing in 1994-95 to 19.8% in 1997-98. While public financing remains a key component of

---

[1] *Canadian Heritage, a Review of Canadian Feature Film Policy – Discussion Paper, February 1998. See www.pch.gc.ca/culture/cult_ind/filmpol/pubs/econtent.htm.*

television production, its relative importance is declining in favour of other forms of financing such as the CTF and foreign sources. It should be noted however, that the CTF is a mix of funds from both the public and private sectors.

2. Domestic private funding sources[1]

The CAVCO data presented in Exhibit II-5 indicates that, as a percentage of total financing, private funding (sponsors, corporate film funds, etc.) has decreased from 14.4% of total financing in 1994-95 to 2.0% in 1997-98. Private funding available nationally to producers of Canadian television programming, are shown in Exhibit II-7.

Exhibit II-7
Canadian Private programming Funds

Fund Name	Annual Budget	Mandate	Type of Funding	Deadlines	Comments/Special Conditions/For More Information
A Channel Drama Fund	$14M over 7 years	To stimulate production of made-in Alberta TV movies, mini-series, theatrical films and other dramatic productions	National licence fees, development grants, new producers training grants	None	Priority access for Alberta writers and independent producers In Calgary: Joanne Levy TEL: 403-508-2222 e-mail:levy@a-channel.com www.a-channel.com In Edmonton TEL: 780-424-2222
Bell Broadcast and New Media Fund	$12M (Total to be distributed until eve of 2001)	Production financing and financing of linked New Media projects	Grants & Licence Fee Top-ups	February 1 May 1 October 1	Andra Sheffer TEL: 416-997-8154 e-mail: bellfund@istar.ca www.bell.ca/fund or Claire Dion TEL: 514-737-1337
Bravo!FACT	5% of the gross revenue from Bravo!/year	To provide TV exposure to artists and filmmakers by funding the production of shorts	Juried grant of up to 50% of a project, to a maximum of $25,000	March 30 June 29 September 28 December 21	Running time of 6 mins. maximum, new projects only (not works in progress); must qualify as Cancon; must fit in with Bravo! Programming Judy Gladstone, Executive Director TEL: 416-591-7400 Ext. 2734 e-mail: bravofact@bravo.ca www.bravo.ca/bravofact/

[1] *Private funding sources include sponsorships, private funds, etc. They do not include the licence fees paid by private broadcasters. These are discussed in the following section. Nevertheless, some private broadcasters do contribute to and/or manage private funds. Some of these are shown in the following Exhibit.*

Canadian Independent Film and Video Fund (CIFVF)	$750,000/year	Development and production for informational, educational, specialty programming and multimedia	Grants	TBA (Note: Published in "Playback" and "Qui Fait Quoi")	$50,000 production maximum $10,000 development maximum Robin Jackson TEL: 613-729-1900 e-mail: cifv@achilles.net www.cifvf.ca
COGECO 1 Program Development Fund 2 3	$200,000/year ($5M endowment) $1M/year $200,000/year	1. Development, loans for dramatic series, treatment/bible, first/second drafts 2. Production investment for MOWs, mini-series and pilots for dramatic series 3 Theatrical feature film development	Loans-repaid first day of principal photography	February 1 April 1 July 15 October 15	French and English projects Administered by Independent Production Fund Claire Dion TEL: 514-737-9969 e-mail: fip@inforamp.net www.fip.ca OR Andra Sheffer TEL: 416-977-8966
CTV Television Inc /CJOH-TV Development Fund	$50,000/year	Concept, script development loans Professional development grants	Loans repayable on first day of principal photography	February 1 May 1 August 1 November 1	Applicant must be located within the CJOH-TV broadcast area Maggie Ker TEL: 613-274-4213
CTV Television Inc /MCTV Development Fund	$50,000/year	Development of concepts & scripts for television	Equity or loans	Quarterly	Monique Johnson MCTV (Sudbury) TEL: 705-674-8301 e-mail: mjohnson@ctv.ca
Entertainment Ventures Corp - (EVC) of Directors Guild of Canada (DGC)	$500,000/year	Primary focus - investing in entertainment & communications companies, does not typically finance individual productions	Debt or Equity	None	To generate a return on investors capital by investing in small Ontario companies with less than 500 employees and $50M in assets Robert Goodwin TEL: 416-365-8002
Global Development Fund	$1M/year	Development loans for drama, documentary, children's, variety	Development loans	N/A	Cynthia Joseph Global Television Network TEL: 416-446-5526
The Harold Greenberg Fund (sponsored by TMN-The Movie Network, Viewer's Choice Canada, Canal Indigo and Star Choice Inc.)	Over $2M/year	1 Development of long-form drama over 75 minutes (1st, 2nd, final draft and senior projects) 2. Production investment for theatrical and made for pay movies 3. Special Projects related to scriptwriting	1. Loans repaid first day of principal photography 2. Equity Investment 3. Grants	January 13 April 6 July 6 October 5	1. $90,000 maximum in script development per project 2. $350,000 maximum per project Wendy MacKeigan, Chairperson TEL: 416-956-5431 e-mail: hgfund@tv.astral.com www.tmn.ca (and click on "Corporate info")

Le Fonds Harold Greenberg (sponsored by Canal Indigo)	10% of gross revenues of Canal Indigo/year	Production investment for French-language movies and special events for pay-for-view	Equity investment	None	Up to $50,000 for special events and up to $100,000 for movies TEL: 514-939-5094 www.tmn.ca (and click on "Corporate info")
Independent Production Fund	$3M/year	1. Dramatic series 2. Special Projects to enhance dramatic series	1. Equity 2. Grants	February 15 April 15 August 1 November 1	1. Must have private broadcaster licence 2. For professional industry organizations only Andra Sheffer TEL: 416-977-8966 e-mail: ipf@inforamp.net www.ipf.ca OR Claire Dion TEL: 514-737-9969
Rogers Documentary Fund	$1M/year	Financing for Canadian documentaries	Grants	3x/year	The producer must have a commitment from a national Canadian broadcaster to air the program in prime time within two years. The Fund looks favourably on projects which are Canadian in theme Robin Mirsky TEL: 416-935-2526
Rogers Telefund	N/A Revolving Fund	Interim loans for distinctly Canadian projects	Loans	N/A	Robin Mirsky TEL: 416-935-2526
Shaw Children's Programming Initiative (SCPI) Dr Geoffrey R. Conway Fund (Conway Fund)	$3M+/year	1. High quality programming for children under 12 years 2. Special project support for non-profit organizations	Equity, loans for development, versioning & multimedia development	Up to 4x/year	Private broadcaster/specialty channel commitment required Gail Yakemchuk OR Sharon Blank TEL: 403-716-6508
Shaw Children's Programming Initiative (SCPI) Shaw Television Broadcast Fund (STBF)	$3M/year	High quality programming for children, youth & family audiences	Equity plus regional incentive for Nova Scotia productions	Up to 4x/year	Minimum 8/10 Canadian content points and a broadcast commitment from a Canadian television broadcaster, specialty service or pay-TV service Gail Yakemchuk OR Sharon Blank TEL: 403-716-6508
WTN Foundation Inc.	$230,000 in 1999-2000	Funds professional development and training opportunities to promote women in the multimedia field	1. Girls TV Camp/Club 2. Women's TechNical Internship 3 windowment	May 2000 October 2000 May 2000	Shirley Mui, Executive Director TEL: 1-800-575-7317 e-mail: foundation@wtn.ca

Source: CFTPA

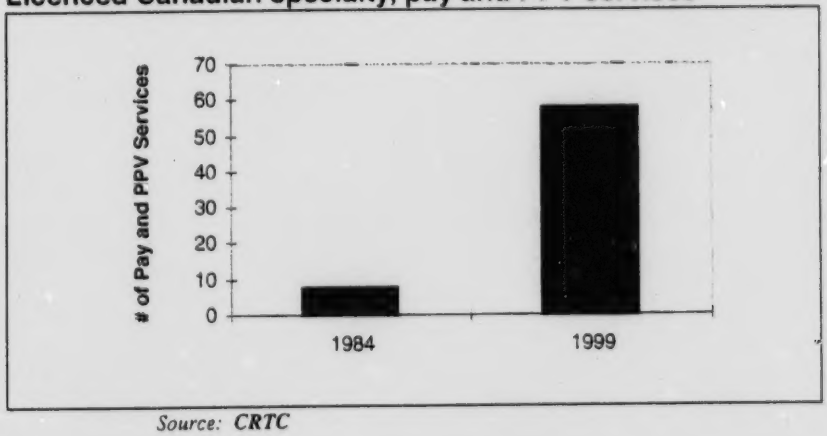
3. Canadian broadcasters

The most significant market for the Canadian production industry is television, and Canadian television in particular.[1] The size and requirements of the television marketplace, both domestically and abroad, will therefore have a significant impact on the Canadian television production sector.

Over the last 20 years, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) has licenced more than 20 new conventional television services in Canada resulting in the number of originating private television stations going from 78 in 1979 to 99 in 1998.[2]

The number of pay, pay-per-view (PPV), and specialty services has also undergone dramatic growth since the first pay services were licenced in 1982, as can be seen in Exhibit II-8. By 1999, there were a total of 10 pay and PPV services and 48 specialty services licenced by the CRTC, including the 23 services licenced on September 4, 1996 and the four French-language specialty services licenced on May 21, 1999.[3]

Exhibit II-8
Licenced Canadian specialty, pay and PPV services



Source: ***CRTC***

---

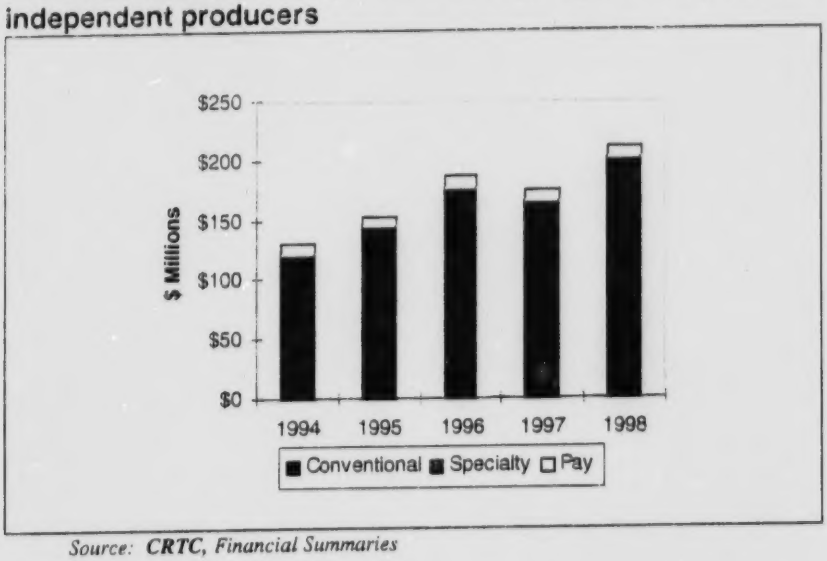
1 *Although the Canadian television industry is an important market for the Canadian production sector, it is worth noting that the Canadian television industry also produces some of its own programming, and that some of this programming is sold internationally.*

2 *1978 and 1984 figures from:* ***Report of the Task Force on Broadcasting Policy****, 1996, page 419, 1999 figure from,* ***CRTC****, Television Statistical and Financial Summary, 1998.*

3 *The licensing of additional English-language discretionary services is awaiting the outcome of the CRTC's review of the licensing framework for new services. This review is meant, in part, to deal with concerns related to Broadcast Distribution Undertakings (BDU) capacity limitations. Initiated on February 3, 1999, the process will address whether digital or analogue licensing would be more appropriate, to what extent access rules should apply to new licencees, and tiering, packaging and linkage rules that might be applied to new licencees (see Public Notice CRTC 1999-19).*

CRTC data on Canadian private broadcasters' expenditures on programming acquired from independent producers—shown in Exhibit II-9—indicates that there was an approximate 5% decline in spending on independent production between 1996 and 1997 by all three types of broadcasters (conventional, specialty and pay services). Expenditures did, however, rebound by 19% in 1998.

Exhibit II-9
Private broadcasters' expenditures on programming acquired from independent producers



Source: ***CRTC, Financial Summaries***

The importance of the pay and specialty broadcasters as a revenue source for the independent production sector has grown over the last five years. Pay and specialty broadcasters' share of total broadcasting expenditures on acquired programming has increased from 49% in 1994 to close to 60% in 1998 while conventional broadcasters' share of expenditures has fallen from nearly 51% in 1994 to 40% in 1998. This is consistent with the increase in the number of pay and specialty services relative to the number of conventional services.

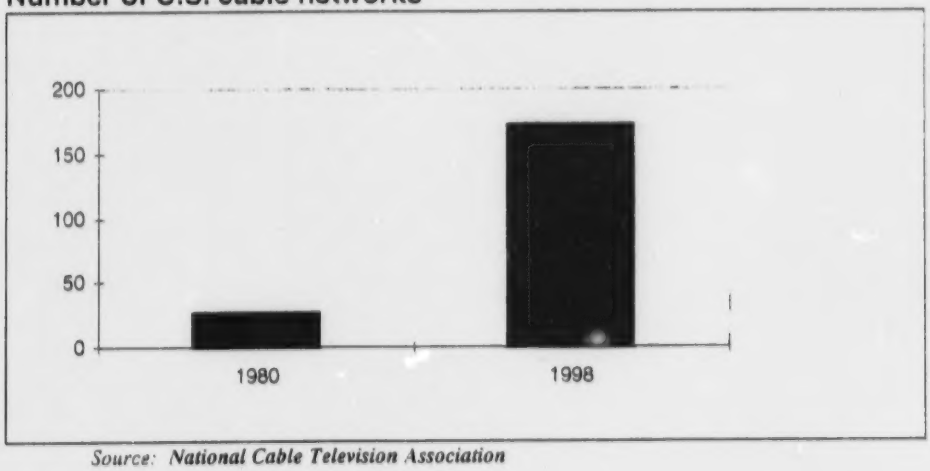
Despite the increase in the number of Canadian broadcasters, CAVCO data (previously presented in Exhibit II-5) show that, financing by Canadian broadcasters for CAVCO certified television productions decresed as a percentage of total financing (from 33.9% in 1994-95 to 19.7% in 1996-97).[1] This is likely due to the increased financing from the CTF and foreign sources.

[1] *It is interesting to note that financing by public broadcasters decreased more than financing from private broadcasters (see Exhibit II-5).*

4. Foreign broadcasters

The number of specialty services in the U.S. (known as cable networks in the U.S.) has risen dramatically over the last few years, as shown in Exhibit II-10, going from only 28 in 1980 to over 170 in 1998.[1]

Exhibit II-10
Number of U.S. cable networks



*Source: **National Cable Television Association***

The rise of satellite-to-home broadcasting world-wide appears to have led to a similar increase in specialty service channels in other countries (e.g., UK, Australia, and France). The opening of eastern Europe and the privatization of state broadcasters has also fueled an increased appetite for programming.

This increase in the number of foreign cable and satellite-to-home broadcasting services has almost certainly had an impact on the Canadian production sector, as these services compete to fill programming schedules, often in niche areas. Evidence of this is the rise in exports over the last five years—Statistics Canada data indicates that exports in the film and video sector rose nearly 174% between 1992-93 and 1996-97, from $132 million to $361.5 million.[2]

Our earlier analysis of CAVCO data also indicates that there has been a significant increase in the relative importance of foreign financing. In 1994-95 financing from foreign sources represented 7.4% of total financing. By 1997-98, foreign financing accounted for 28.6% of total financing, representing an increase of close to 300%. However, in 1997-98, there was a decline in the actual dollar amount of financing from foreign sources (both U.S. and other foreign).

---

1 *National Cable Television Association, "The History of Cable Television", www.ncta.com/glance.html*

2 *Statistics Canada, 87F0010XPE.*

5. Co-productions

Canadian government policy treats official co-productions as "domestic products" in Canada, and, as such, they are entitled to any regulatory and legislative benefits available (e.g., used by broadcasters toward Canadian content requirements, eligible for tax credits). Co-production agreements are administered on behalf of the Canadian government by Telefilm Canada. Canada currently has co-production agreements with 54 countries (although in 1998, half of all co-productions were with France[1]).

There has been some demonstrated growth in the number of co-productions, as reported by Telefilm Canada and shown in Exhibit II-11.[2] In 1998, there were 71 co-productions with total budgets of $493 million (50% of which came from Canada), an increase of 58% in terms of the number of productions and an increase of close to 70% in terms of total budgets over 1997. However, it is to be noted that there have been year to year fluctuations in the number of co-productions, primarily due to yearly changes in the production sectors in the countries with which Canada has signed co-production treaties. Of the 71 co-productions in 1998, most (51) were television productions, and of these, more than 30% were documentaries and only 15% were drama.[3]

Exhibit II-11
Volume of international co-production activity with Canada 1993 to 1998 television and feature film

Year	Number of Co-Productions	Total Budgets ($millions)	Canadian Share (%)
1993-1994	28	212.3	47.2
1994-1995	48	340.8	48.1
1995-1996	38	146.3	55.2
1996-1997	45	290.8	45.9
1997-1998	71	493.0	50.0

Source: ***Telefilm Canada***

---

1 *Playback, March 22, 1999.*

2 *Telefilm Canada, "20 Years of Co-productions On the International Scene", www.telefilm.gc.ca/en/affint/coprod/20_ans.htm.*

3 *Playback, March 22, 1999.*

C. Canadian broadcasting environment

The environment within which Canadian broadcasters operate has a significant indirect impact on the Canadian production sector. The acquisition of independently produced Canadian programming by broadcasters is driven both by regulatory requirements and Canadian viewership tastes.

1. Regulatory-Driven Demand

Canadian broadcasters have an economic incentive to air non-Canadian productions since, relative to U.S. productions, the costs inherent in acquiring broadcast rights to Canadian productions are high, while advertising revenues for these programs are not commensurate with the higher licence fees. The average licence fee paid by a broadcaster for national rights to a distinctively Canadian drama production have been estimated to be approximately $200,000 per hour while revenues per hour have been estimated to be approximately $125,000. This could result in a negative contribution to the broadcaster's margin of -$75,000 per hour, on average.[1]

On the other hand, a typical one hour U.S. drama can cost a Canadian private broadcaster approximately $80,000 per episode, but may generate $200,000 in revenue (representing 60% less for programming expenditures required for a Canadian program, but 60% more advertising revenue for a net contribution of $120,000 to the broadcaster's margin)[2].

The economics of Canadian production improve somewhat for entertainment productions that meet Canadian content criteria but which are geared to international audiences (e.g., *Outer Limits* or *Nikita*). Licence fees for internationally-oriented drama programs are half that of licence fees for Canadian productions geared to Canadian audiences. A typical licence fee for such a global project might be $100,000 with revenues of $120,000. This means a global project can make a net contribution to a broadcaster's margin of $20,000.[3] This provides Canadian broadcasters with an economic incentive to purchase and air Canadian programming that is not "distinctively Canadian", or to purchase programming which may not be targeted solely to Canadian audiences.

Given the economic realities of Canadian television, Canadian broadcasting policy, legislation and regulation have largely focussed on ensuring that Canadian programs are produced and aired in Canada, largely through Canadian content requirements.

---

1 *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", prepared for the Canadian Association of Broadcasters, June 30, 1998, page II-35.*

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

Under Section 4 of the *Television Broadcasting Regulations* (the TV Regs)[1], all television licencees must devote no less than 60% of their broadcast year to Canadian content. Private television licencees must devote 50% of their evening broadcast (from 6 p.m. to midnight) to Canadian content, while public licencees must adhere to a slightly higher evening broadcast Canadian content requirement of 60%. There are some exceptions to these rules. For example, by special condition of licence an ethnic station may have reduced Canadian content requirements.

Canadian content exhibition requirements for specialty, pay and PPV services vary from one service to another depending on the nature of the programming.[2] For example, the evening hour Canadian content requirements for pay and specialty services range from 15% for TV5 and 20% for Moviemax, to 50% for MuchMusic, 60% for Vision, WTN, and YTV, to 90% for RDI and 100% for CTV News 1.

Canadian pay per view (PPV) services also have minimal Canadian content requirements. Requirements on existing PPV licencees include 1 in 20 feature films must be Canadian (1 in 12 for French-language), 1 in 10 of other programming inventory must be Canadian, and not less than 25% of the titles being promoted on the barker channel (promotional channel) must be Canadian.

Almost all of the producers interviewed for this Report indicated their belief that the CRTC's Canadian content regulations are the most important government support mechanism in encouraging Canadian productions (compared to the CTF, other public funds, private funds, tax credits and public broadcasting).

In addition to these overall Canadian content requirements, the CRTC's new television policy announced in June 1999[3] stipulates that all large multi-station ownership groups (broadcasters licenced to operate in several provinces with a potential reach of more than 70% of the audience in their language of operation) are required to broadcast at least 8 hours per week of "priority Canadian programs" during the peak viewing period (7 p.m. to 11 p.m.). "Priority Canadian programs" are defined as drama, music, dance and variety, long-form documentaries, regionally produced programs (other than news, information and sports), and entertainment magazine programs.[4]

Another regulatory incentive is the 150% Cancon credit, first introduced in 1984, which as first introduced gave Canadian broadcasters credit for 1½ hours of Canadian content for airing one hour of 100% Canadian drama productions (programming in the drama category that

---

[1] *See CRTC, Public Notice CRTC 1999-97, "Building on Success - A Policy Framework for Canadian Television" for the most recent CRTC policies on television broadcasting in Canada.*

[2] *CRTC, Public Notice CRTC 1994-59.*

[3] *See Public Notice CRTC 1999-97, June 11, 1999.*

[4] *The Commission has issued a Public Notice seeking public comment on its proposed definitions of priority Canadian programming. See Public Notice CRTC 1999-120, dated July 22, 1999.*

achieves 10 out of 10 points in the context of the Commission's point system used to define Canadian Content). Under the new rules introduced in the CRTC's new Television Policy, beginning on September 1, 2000, the program must also be at least 30 minutes long (including commercial breaks), and it must contain a minimum of 90% drama content. The programming must commence between 7 p.m. and 11 p.m.

In addition, large multi-station ownership groups will be eligible to receive a 125% credit against Canadian drama that achieves 6 to 9 out of 10 points. Smaller multi-station ownership groups will not receive this new credit (although the Commission states in PN 99-97 that the continued applicability of the credits will be discussed at the time of the smaller multi-station ownership groups licence renewals, which might result in the 125% credit being made available to these smaller multi-station ownership groups).[1] It should be noted that the new time credit cannot be used by broadcasters to reduce the overall quantity of Canadian programs broadcast (i.e., broadcasters must still maintain their level of Canadian programming at 50% of the evening period and 60% of the broadcast day). The credit applies only against the CRTC's proposed condition of licence requirement that large multi-station ownership groups broadcast at least 8 hours per week, on average, of "priority Canadian programs"[2] during the peak 7 p.m. to 11 p.m. viewing period.

The importance of these regulatory requirements is that they guarantee a market for Canadian television productions, particularly in the categories supported by the CTF. This is not to say that without the regulations there would be no market for Canadian programming but that they ensure that Canadians have access to Canadian programming and that independent producers have a market for their product.

In addition to exhibition requirements, the CRTC also imposes expenditure requirements on Canadian television broadcasters although these requirements are scheduled to cease in September 2000. Unlike the case of Canadian content exhibition requirements, which are fairly uniform for all television broadcasters, each television licencee has a different Canadian content expenditure requirement. In 1995, the Commission introduced a flexible approach to Canadian content expenditure requirements that allows licencees to meet their obligations under the *Broadcasting Act* in a manner that takes their individual circumstances into account.[3]

Television licencees earning less than $10 million in advertising revenue and network payments must meet expectations linking their Canadian programming expenditure to their year-to-year growth in total advertising revenue. Television licencees earning more than $10 million in annual advertising revenue and network payments may choose the same approach

---

[1] *The CRTC has issued a Public Notice seeking public comment on the proposed criteria for the 125% credit. See Public Notice CRTC 1999-120, dated July 22, 1999.*

[2] *The CRTC has proposed that the definition of "priority programs" to include not only drama, music, dance, and variety, but also long-form documentary, regional programming (other than news, information and sports) and Canadian entertainment magazine programs.*

[3] *See Public Notice CRTC 1995-48, dated March 24, 1995.*

used for licencees earning less than $10 million (Option A) by condition of licence, or they may adhere to conditions of licence requiring minimum average weekly exhibition of Canadian drama, music or variety programming (Option B). Some private television licencees (e.g., CTV Network and Global Communications Ltd.) are currently operating under conditions of licence that combine these two Options.

As a result of these exhibition requirements Canadian private, public, conventional and specialty services collectively spend over $1 billion annually on the acquisition and production of Canadian programs.[1] However, in its new television policy, the CRTC announced that these expenditure requirements would be eliminated effective September 1, 2000.

Individual licencees are also subject to specific conditions of licence affecting their exhibition and expenditure requirements. These conditions of licence may have occurred as a result of a significant benefits package presented by the licencee at the time of a transfer of ownership, or they may have been commitments proposed by the licencee when applying for a new licence against other applicants.

Beyond specific regulations aimed to increase the production and exhibition of Canadian content, the CRTC indirectly contributes to the demand for Canadian programming through the licensing of new programming undertakings (conventional, specialty and pay services). For example, the licensing of new specialty services in the past has supported the production of documentaries, children's programming and performing arts programming (see Chapter 2, Section H.1 below). Future licensing of additional pay and specialty programming services will likely further increase the demand for Canadian programming of all types (CTF-funded and otherwise).

2. Audience-driven demand

The primary "end-user" of Canadian programming is the Canadian television viewing public. The importance of the viewing public cannot be underestimated since they are the basis for the programming decisions of Canadian broadcasters. For, despite the fact that audiences for conventional and specialty television do not "pay-per-view", broadcasters have an incentive to air programming that generates large audiences since advertising revenue is based on audience shares.[2]

Television viewing of all types in Canada has remained fairly stable over the last 10 years, declining only slightly to 22.7 hours per week on average in 1997 from 23.5 hours per week on average in 1988. Women spend more time viewing television than men (26.5 hours per week among women 18+ versus 21.7 hours a week for men 18+). Children spend more hours per week watching television than teens (17.9 hours versus 16.9 hours). Viewers in Quebec

---

[1] *CAB, TV Board Submission to the CRTC's TV Policy Review, June 30, 1998, page 37.*

[2] *Advertising revenue is the largest source of revenue for conventional and specialty services. In 1998, 88.8% of conventional broadcasters' revenues stemmed from advertising. In 1997, 31% of specialty services' revenues were attributable to advertising. However, historical data indicate that subscription revenues are actually declining relative to advertising revenues. See CRTC Financial Summaries.*

spend more time watching television than those of any other province (25.8 hours). Alberta has the lowest average with 19.8 hours.[1]

Most of this television viewing is of Canadian broadcasting services. Fall 1997 BBM figures indicate that most viewing of television by Canadians is of Canadian broadcasting services (78.4% of television viewing in Canada is of Canadian broadcasting services), while only 21.6% of viewing is of U.S. network or cable services (e.g., A&E, CNN, TLC).

However, despite the fact that the majority of viewing is Canadian broadcasting services and that at least 60% of programming on Canadian services is Canadian, available data on viewing of Canadian content by broadcast source—as shown in Exhibits 11-12 and 13—indicate that Canadians are watching more foreign programming than Canadian programming (except on French-language television services). Across all programming services (i.e., including foreign services), the share of viewership to Canadian programming has remained fairly stable over the last five years—approximately 32% of English-language viewing and 69% of French-language viewing is of Canadian television programming.

Exhibit II-12
Viewing of all Canadian programming by broadcast sector as a percentage of total viewing—English language television

	1991-1992	1996-1997
Private Conventional	18.0	15.2
CBC	7.2	6.2
Educational and Other	0.6	0.7
Canadian Specialty	5.1	8.7
Canadian Pay	0.1	0.1
Other (U.S.)	1.0	0.8
TOTAL	**32.0%**	**31.7%**

Source: CAB, TV Board Submission re Public Notice CRTC 1998-44, June 30, 1998.

[1] *Statistics Canada, Average hours per week of television viewing, www.StatCan.CA/english/Pgdb/People/Culture/arts23.htm*

Exhibit II-13
Viewing of all Canadian programming by broadcast sector as a percentage of total viewing—French language television

	1991-1992	1996-1997
Private Conventional	41.8	39.4
CBC	16.4	15.6
Educational and Other	3.7	2.1
Canadian Specialty	7.7	11.6
Canadian Pay	0.2	0.2
TOTAL	**69.8**	**68.9**

Source: CAB, TV Board Submission re Public Notice CRTC 1998-44, June 30, 1998.

However, private English-language Canadian broadcasters generally air Canadian programming outside of prime-time viewing (i.e., generally before 8 p.m. and after 11 p.m.). Thus, non-Canadian programming is more available to Canadian viewers than Canadian programming during periods when most television viewing occurs. This might be one reason why viewing of Canadian programming tends to be lower than viewing of non-Canadian programming.

Further, it is important to note that viewing of Canadian programming has remained constant since 1991-92, despite the fact that the supply of non-Canadian programming has increased substantially over the last few years with the addition of new foreign (mostly U.S.) services on the CRTC's *Lists of Eligible Satellite Services* and the expanded carriage of foreign (again, mostly U.S.) services by Canadian cable, direct-to-home satellite services, and other distribution undertakings.

Furthermore, viewing of English-language Canadian drama, variety and music programming has increased from 6.1% of total viewing, to 7.5% of total viewing in 1996-97.[1] This represents an increase of 23%. Viewing of English-language Canadian drama has only increased by 8.6% (from 3.5% of total viewing in 1992-93 to 3.8% of total viewing in 1996-97).[2]

On the other hand, viewing of French-language Canadian drama, variety and music programming decreased from 24.9% of total viewing in 1991-92, to 20.8% of total viewing

---

[1] *CAB, "Canadian Television: Telling Our Stories", response to the CRTC Canadian Television Policy Review, Specialty Board Submission, June 30, 1998.*

[2] *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", prepared for the Canadian Association of Broadcasters, June 30, 1998.*

in 1996-97.[1] This represents a decrease of 16.5%. However, viewing of French-language Canadian drama has increased by 22% (from 10.0% of total viewing in 1992-93 to 12.2% of total viewing in 1996-97).[2]

In other words, viewing of English-language Canadian drama has increased more slowly than viewing of variety and music programming while viewing of French-language Canadian drama has increased while viewing of French-language variety and music programming has fallen.

D. International developments

Canada is party to a number of international trade agreements, such as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Under these agreements, countries generally agree to grant their trading partners "most favoured nation" status and treat all of them equally.

Each of the international trade agreements to which Canada is a party varies in how it treats cultural products. For example, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) allows countries to limit the screen time given to foreign films, and provides a general exception for measures designed to protect "national treasures of artistic, historic or archaeological value". In the General Agreement on Trade in Services (GATS) negotiated during the Uruguay Round of multinational trade talks, members did not agree to exempt culture from the agreement, but they did allow countries to opt out of most favoured nation obligations and to opt in to national treatment obligations. As a result, Canada took a most favoured nation exemption for domestic film and television co-productions and did not include any commitments for national treatment in the cultural sector, maintaining the right to promote Canadian cultural services and suppliers. NAFTA has a "cultural exemption" that gives Canada the right to exempt cultural industries from most terms of the agreement.

It is noteworthy that Canadian support mechanisms for cultural industries have been challenged under international agreements. For example, in 1996, the U.S. went to the WTO to challenge Canada's 80% excise tax on advertising revenue generated by foreign "split-run" magazines (foreign magazines reprinted with Canadian advertising). The U.S. believed these support mechanisms ran counter to GATT (specifically those articles that prohibit restrictions on or discrimination against imports from GATT Members). The WTO agreed and, in February 1997, it struck down Canada's prohibition on importation of split-run editions, the excise tax and the "postal subsidy" which granted lower postal rates to domestic magazines. Canada appealed the decision, but it was upheld.

---

[1] *CAB, "Canadian Television: Telling Our Stories", response to the CRTC Canadian Television Policy Review, Specialty Board Submission, June 30, 1998.*

[2] *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", prepared for the Canadian Association of Broadcasters, June 30, 1998.*

While not disputing the ability of member states to protect their cultural heritage, this decision made it clear that any support mechanism, even a mechanism designed specifically to protect cultural products and services, that is inconsistent with international agreements is open to dispute. This precludes mechanisms that discriminate against signatories to these agreements.

Accordingly, any mechanism to support the creation and distribution of Canadian television programming must be consistent with Canada's international obligations. It is conceivable that some existing mechanisms (but not, for example, direct subsidies), may become subject to an international dispute process in the future. This may lead to some uncertainty in the television production sector with respect to the long-term stability of existing support mechanisms.

For example, a June 1999 study commissioned by the Directors Guild of America and the Screen Actors Guild (the "U.S. Runaway Film and Television Production Study")[1], determined that there was a profound economic loss (estimated at U.S. $10.3 billion in 1998) owing to runaway production and that most of this runaway production was to Canada (81%). The study pointed to Canadian tax incentives as one of the primary reasons for the level of runaway production in Canada. While there has been some dispute as to the validity of the study[2], it has drawn much attention from U.S. politicians. Republican Congressman Jerry Weller is urging the Clinton administration to bring runaway production and the Canadian mechanisms that support it to the attention of the World Trade Organization during talks scheduled for November 1999.[3]

E. Labour supply and costs

Labour is a significant aspect of both film and television production. Both the supply of qualified labour and labour costs have a significant impact on the operations of the Canadian film and television production sector.

1. Supply

It would seem that Canada has a wealth of highly skilled labour to fuel the Canadian production sector. There are a number of facilities in Canada, both public and private, offering programs at various levels for people interested in various areas of film and television production. In addition, there are bodies that support emerging talent such as the Canadian Film Centre and the National Film Board.

---

[1] *See, www.dga.org/press/releases/1999/runaway.pdf. "Runaway production" refers to production of programming intended for U.S. audiences but filmed in foreign countries, (e.g., Canada).*

[2] *CBC, "InfoCulture", www.infoculture.cbc.ca/archives/filmtv/filmtv_07141999_runawayfilms.html*

[3] *CBC, "InfoCulture", www.infoculture.cbc.ca/archives/cultpol/cultpol_08271999_runaway.html and Jennifer Loven, the Associated Press, Foreign Films Hurt US Industry, www.washingtonpost.com/wp-srv/WAPO/19990826/V000834-082699-idx.html.*

However, as is the case in many highly mobile sectors of the Canadian economy, the Canadian film and television production sector is experiencing a "brain drain" as skilled and talented Canadian workers leave Canada to work in the U.S. The lower U.S. tax rate, the potential for higher paying jobs (particularly for actors, directors and writers), and the increasingly higher living standards in the U.S. relative to Canada are believed to play an important role in this migration of talent to the south. This migration also occurs within Canada, from rural areas to large metropolitan centres such as Vancouver, Montreal and Toronto.

While not a new issue, the migration of skilled workers to large urban areas and, more importantly, to the U.S., could have a significant, long-term impact on the Canadian production sector. The role of Canadian training and funding for emerging Canadian talent may play a much more significant role in the years ahead.

2. Costs

Most of the employees involved in the Canadian production sector are unionized (e.g., performers are represented by ACTRA, creative and logistical personnel are represented by the Directors Guild of Canada). Labour unions can have a significant influence over the labour costs of the independent production sector. For example, ACTRA recently reached a new Independent Production Agreement that increased principal performers' rates and fees by 8% to December 31, 2000, with an additional increase of 2% effective on January 1, 2001.[1]

Another factor that might be affecting labour costs is the increase in foreign location shooting. The ability of foreign producers to pay higher wages (in Canadian dollars) for Canadian labour may be driving labour costs up.

Data on salaries and wages for the television production sector are not available, however, Exhibit II-14 shows how salaries and wages for the Canadian production industry (including film, television and service production) have increased over the last five years. Salaries and wages increased 68% between 1992-93 and 1996-97 giving a compound annual growth rate of 14.0% compared to average annual growth rates of 7.7% and 3.4% in benefits and freelancers' fees, respectively.

Exhibit II-14
Salaries and wages Film, Television and Service Production ($ million)

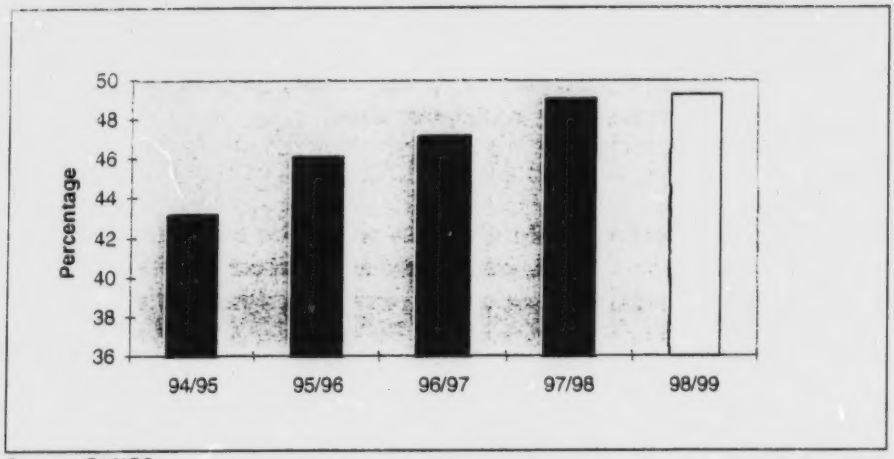
	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Salaries and wages	103.3	150.9	145.0	159.2	174.5
Benefits	10.4	13.9	13.0	16.1	14.0
Freelancers' fees	82.3	84.5	100.9	84.1	94.0
Total	**195.9**	**249.3**	**258.9**	**259.4**	**282.5**

*Source: **Statistics Canada***

[1] *ACTRA, "ACTRA IPA Negotiations Bulletin 5.0", June 22, 1999, www.actra.com/news/ipa501.htm*

As a result of increasing wages in the sector as a whole, television producers are having to allocate increasingly larger amounts of their production budgets to labour. As Exhibit II-15 demonstrates, labour costs have increased as a percentage of total budgets over the last six years, from 43% in 1994-95 to nearly 50% in 1998-99.

Exhibit II-15
Labour costs as a percentage of total budgets CAVCO certified television productions (excluding co-productions)



Source: CAVCO

F. Technological developments

The most significant technological development facing the Canadian independent television production sector is the transition to high definition digital television (HDTV).

At present, most broadcast signals in Canada are transmitted in analog format and most production is undertaken in the analog format. However, it is possible for broadcasters to supply their signals to broadcast distribution undertakings in wide-screen, high definition digital format which enhances both the picture and sound quality of the signal. As this form of broadcasting takes hold around the world, more production will have to be in the digital format. In addition, digital production technologies are being progressively adopted in the production sector as a cost-saving, quality-enhancing measure.

In May 1998, the Canadian broadcasting industry formed Canadian Digital Television Inc. (CDTV), to monitor U.S. developments, provide research and signal testing, co-ordinate the digital launch, and advise the government on policy. CDTV has established several subgroups to study various issues related to the implementation of digital television (e.g., technical and economic issues). So far, Canada has officially adopted a technical standard for digital television (ATSC A/53) and has begun work on the over-the-air allotment plan for digital channels.

In the U.S., there are 95 television stations on the air with some kind of digital programming,[1] and the U.S. federal regulator (the FCC) has proposed that all U.S. broadcasters complete the transition to digital by 2006. In Canada, the Canadian Task Force on the Implementation of Digital Television has recommended that broadcasters in major markets (Vancouver, Montreal and Toronto) begin to roll-out digital service in 1999.

The costs of converting to digital, for producers, broadcasters and cable operators will be considerable.

The CAB estimates that to establish new HDTV transmission facilities, conventional television broadcasters must invest $500-million collectively over the next five to ten years (or $50-70 million per company for the major broadcasting corporations), despite the fact that little if any return is expected on that investment in the short to medium term.[2] This is because it will be some time before there are significant numbers of Canadian viewers of digital television. Special television sets will be required to receive digital broadcasting and at present, the supply of such sets is still limited and the price is still very high ($3,500). Nevertheless, Canada's DTH satellite providers (Star Choice[3] and Bell ExpressVu[4]) have already provided some HDTV programming.

The costs of upgrading for DTV in the independent production sector are at this point unclear.[5] There is no doubt new digital production equipment will be required, including cameras and editing facilities as well as ancillary equipment (lighting, audio, etc.). Training costs could also be considerable. Unfortunately, there is insufficient data available on the technological status of the independent production sector which could be used to estimate cost requirements.

Some production companies which produce both feature films and television programs may already own and operate digital facilities. Smaller firms may, however, have a particularly hard time adapting to a digital world.

While it is not possible to build a bottom-up estimate of likely costs, industry sources suggest that TV production industry operating costs may increase by 20%.

Over the longer term, the transmission capabilities and enhanced functionality of distribution networks (including the Internet) will have a significant impact on the independent production sector. These technological developments will not only affect the types of programming created by independent producers (e.g., interactive programs) but could also affect the organizations of the program-supply chain, the customer-vendor relationship, the pricing model(s), the industry structure,

---

[1] *FCC, "Digital Television", November 2, 1999. See www.fcc.gov/mmb/vsd/files/descrip.html.*

[2] *CAB, "CAB Fact Sheet -- Is Anybody Watching? Going Digital", September 1998, http://www.cab-acr.ca/about/tv/cth_conver_facts_sep2398.html.*

[3] *Star Choice, Press Release, March 12, 1999. See www.starchoice.com.*

[4] *CRTC, Public Notice CRTC 1997-150, paragraph 25.*

[5] *See Wall Communications Inc., "Industrial Strategy for the Implementation of Digital Television Broadcasting in Canada", prepared for Canadian Heritage, May 1997.*

and the ability of the regulator to ensure a place for Canadian programming. At the same time, these technological developments also provide opportunities for new markets for Canadian products.

A key development on this front is the deployment of digital set-top boxes by operators of cable TV, DTH, terrestrial wireless and possibly telephone networks. While the roll-out of some digital set-tops has already begun in Canada, much more powerful boxes are waiting in the wings. More aggressive deployment also appears likely.[1]

Coming from a different direction, set-top video game manufacturers are moving away from stand-alone units towards game systems which can interconnect through various transmission/distribution networks. For example, Sony is developing a second generation PlayStation which will reportedly play DVD video software, utilize DVD software for games, include USB ports, an IEEE 1394 interface and a Type III PCMCIA slot to connect the game console to wired broadband networks for Internet-based gaming and distribution of gaming software. Sony also plans to produce digital movies that will be distributed over the Internet to PlayStation 2 consoles.[2]

The implications of these technological changes for the independent production sector will also include the need to develop or recruit new skill-sets and merge diverse technical capabilities. In this increasingly multi-medium, multi-functional environment, the relevance of interpersonal and managerial skills will also grow accordingly.

G. Summary—state of the environment

The Canadian production sector has experienced, or will in the near future, experience many changes including increasing industry concentration, increasing vertical integration, changes in the relative importance of the various sources of financing, the advent of DTV, the "brain drain" and increasing labour costs. The increasing importance of capital markets and the increased financing ability of publicly traded companies will also likely continue to be a trend in the Canadian production sector.

Perhaps most significantly, the regulatory framework of the Canadian broadcasting sector and the growing demand for Canadian drama, variety and music programming will continue to ensure a market for Canadian television production. However, the balance between market driven demand and the demand created by the regulator will change. Market driven demand will exert a greater influence.

---

[1] *Cablevision Systems, operating in New York, recently announced its intention to deploy advanced set-top boxes to all of its 2.7 million subscribers next year. The boxes will offer a full range of digital and analog video, interactive, data and telephony services. Rather than deploying boxes whenever a specific tier of digital services is sold to a customer, Cablevision apparently plans to install the boxes first and use the new portal into the home to sell a full range of new services over time.*

[2] *Digital Technology Report, September 20, 1999, pg. 1.*

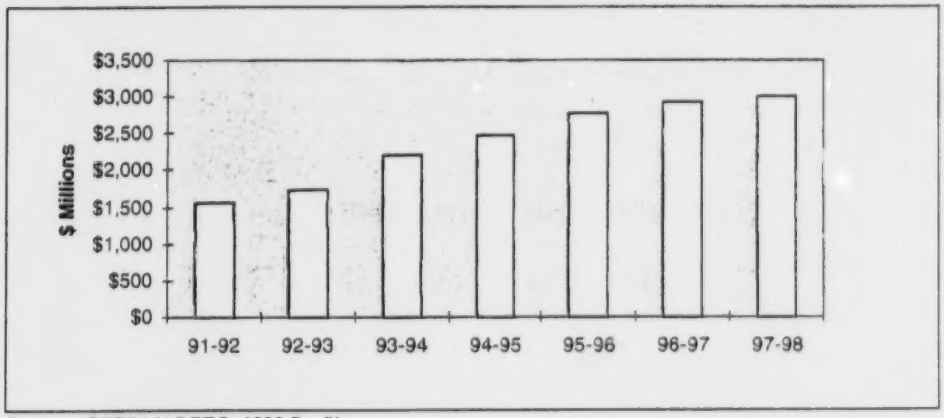
H. Trends in the Canadian Production Sector

The previous sections summarized the state of the environment within which the Canadian independent television production sector operates. This section examines how these factors and trends have effected the production sector, again with an emphasis on the production of Canadian television programming.

1. Trends in production

In 1997-98, the total volume of film and television production in Canada was just over $3 billion, as shown in Exhibit II-16. This represents an increase of 2.2% over the previous year, but an increase of 87.5% since 1991-92.[1] The amounts shown in Exhibit II-16 include the production budgets of CAVCO and non-CAVCO certified productions, foreign location shooting, non-theatrical productions and broadcasters' in-house productions.

Exhibit II-16
Value of film and television production in Canada



*Source: **CFTPA/APFTQ**, 1999 Profile*

If non-theatrical productions (i.e., advertising, corporate and training production) are excluded, Canadian television production represents the largest share of film and television production in Canada (61% in 1997-98), as shown in Exhibit II-17.[2] However, its relative weight and importance within the film and television production sector is declining, falling by 4.7% in from 1996-97 to 1997-98, at the same time as Canadian theatrical production grew by 3.4% to 9% (the remaining 30% of production activity in 1998-99 was foreign television and theatrical production).[3]

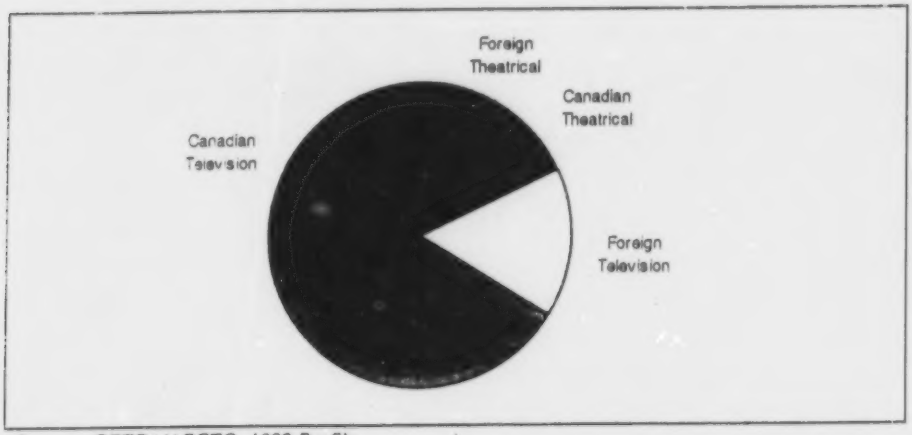
---

[1] *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and television Production Industry, A 1999 Profile", February 1999*

[2] *CFTPA/APFTQ, The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile, February 1999*

[3] *Ibid. Theatrical production, on the other hand, increased by 3.4%.*

Exhibit II-17
Share of film and television production by medium, 1997-98



Source: CFTPA/APFTQ, 1999 Profile

CAVCO data shown in Exhibit II-18 also indicates a decline in television production over the last two years, following a period of significant growth during the five years prior to 1999-97. This overall growth was primarily due to significant increases in total budgets for documentaries and children's programming, as shown in Exhibit II-19.

Exhibit II-18
Budgets of CAVCO certified television productions

	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98
Volume ($ millions)	427	583	674	808	969	920	843
Year to Year Change (%)		+36.5	+15.6	+19.9	+19.9	-5.1	-8.4

Source: CFTPA/APFTQ, 1999 Profile

Exhibit II-19
Annual percentage changes in budgets of CAVCO certified television production, by genre

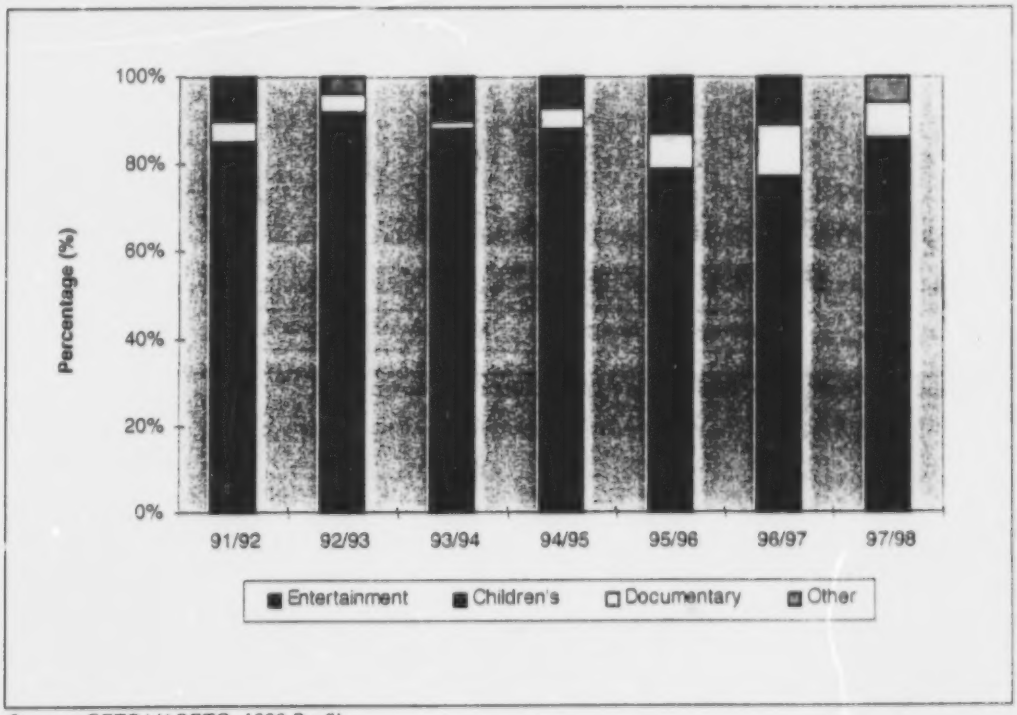
	91-92 to 92-93	92-93 to 93-94	93-94 to 94-95	94-95 to 95-96	95-96 to 96-97	96-97 to 97-98
Children	+42.9	-9.0	+61.5	+22.5	-5.6	-7.7
Documentary	-21.7	-44.4	+150.0	+232.0	+4.8	-8.1
Entertainment*	+47.8	+17.8	+10.1	+5.9	-0.2	-6.7

** includes fiction, music, variety and performing arts*

Source. CFTPA/APFTQ, 1999 Profile

In fact, over the last seven years, documentary and children's programming budgets, as a percentage of total television production budgets have increased, as can be seen in Exhibit II-20. Although they declined between 1994-95 and 1995-96, the budgets of entertainment programming (which includes drama and performing arts) as a percentage of total productions budgets have been increasing since 1995-96.

Exhibit II-20
Budgets of CAVCO certified television production, by genre as a percentage of total television production budgets



*Source: **CFTPA/APFTQ**, 1999 Profile*

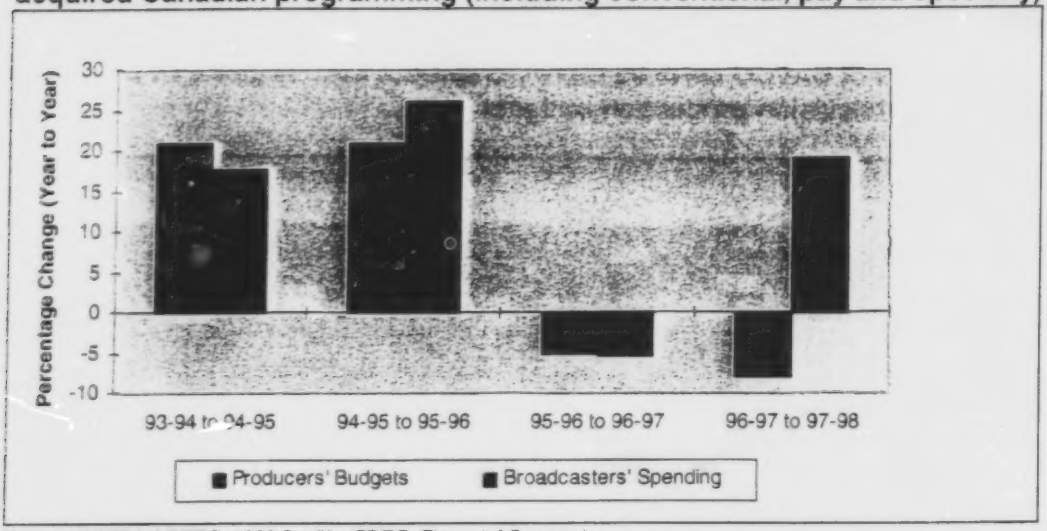
Playback's annual survey of independent producers also indicates that budgets for documentaries are on the rise. According to the survey, television documentary budgets rose 31% in 1997 and another 40% in 1998. The survey also indicates that television drama budgets (which includes movies of the week and mini-series) also rose during this time period, by almost 20%.[1]

The largest market for Canadian television production, is of course, Canadian broadcasters. As we have previously shown, in Exhibit II-9, broadcasters' expenditures on programming acquired from independent Canadian producers increased in 1994-95 and 1995-96, fell in

[1] *Playback, 11th Annual Survey of the Production Industry, May 17, 1999*

1996-97 and recovered again in 1997-98. Canadian production sector's television budgets also increased, as shown in Exhibit II-21, but fell in 1996-97 and 1997-98.

Exhibit II-21
Comparison of production budgets and private broadcasters' spending on acquired Canadian programming (including conventional, pay and specialty)



*Source: **CFTPA/APFTQ**, 1999 Profile, **CRTC**, Financial Summaries*

It is clear from Exhibit II-21 that, with the exception of 1997-98, there has been a strong relationship between spending by broadcasters and the production budgets of independent productions. Reasons for the drop in broadcasters' spending in 1996-97 are not clear. Persons interviewed for this report were generally unable to satisfactorily explain this anomaly. One suggestion was that the introduction of the CTF initially caused a temporary reduction in the licence fees paid by broadcasters. It is not possible, however, to confirm whether this was the cause.

Is it also unclear whether increased spending by broadcasters drives the production sector (i.e., demand driven) or whether increased budgets drive spending by broadcasters (i.e., a supply driven increase in the quality and/or quantity of programming).

Certainly, the increase in the number of foreign outlets and the increase in co-productions (shown in Exhibit II-5) has caused an increase in the number of Canadian productions. The most significant impact has been the increase in the number of Canadian specialty services, particularly since they operate under Canadian content exhibition requirements.

The increase in production budgets and broadcasters' spending on acquired programming increased significantly between the 1994-95 and 1995-96 fiscal years, which can be attributed in part to the January 1995 launch of new specialty services. It is interesting to note that the

nature of most of these services (Canal D, RDI, Bravo!, Discovery, Life, Showcase) support the production of documentaries (the genre of production that had the most significant growth in production budgets at that time). The second large launch of specialty services that generated activity in the production sector, particularly with respect to documentaries and children's programming, occurred in September 1996 when the CRTC licenced, among others, History Television, Home & Garden Television Canada, Outdoor Life, Space: The Imagination Station, Teletoon, and Treehouse.[1]

While the increase in the number of outlets points to an increase in the number of productions, it is more difficult to determine whether there has been an increase in quality. However, while viewing of Canadian programming overall has not increased since 1991-92, viewing of English-language drama, variety and music programming increased by 23% between 1991-92 and 1996-97. Viewing of English-language drama alone has increased by 8.6% during those five years. During the same period, viewing of French-language drama increased by 22%.

As noted earlier, these increases in viewing have occurred despite the overall increase in foreign (mainly U.S.) programming stemming from the addition of new foreign services on the CRTC's *Lists of Eligible Satellite Services* and the expanded carriage of foreign (mainly U.S.) programming services by Canadian distribution undertakings. This may indicate an increase in the quality of Canadian programming and increased viewer preferences for this Canadian programming.

2. Distinctively Canadian Programming[2]

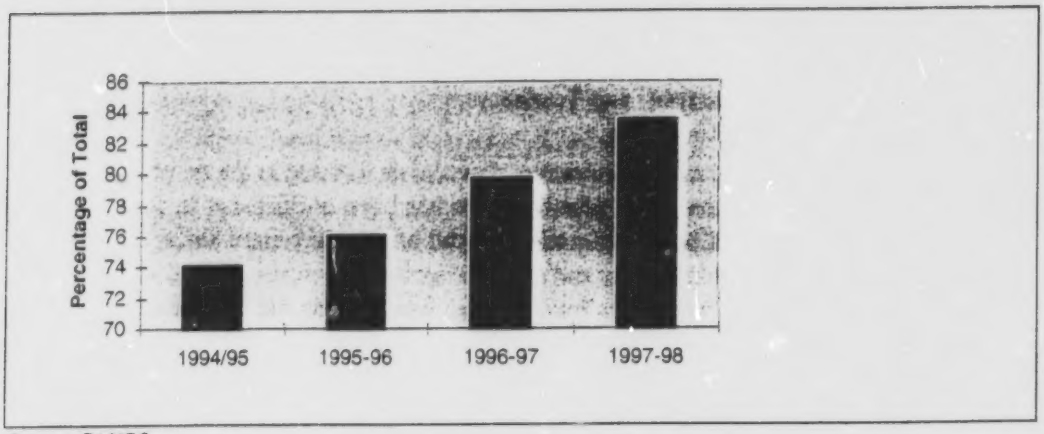
Over the last four years, as shown in Exhibit II-22, there has been a marked increase in the number of "distinctively Canadian" productions, expressed as a percentage of all CAVCO certified production. These productions have increased from 74% to 83% of total certified productions.

---

[1] *While these services were licenced in 1996, their launch was delayed until October 1997. However, their licensing was likely enough to generate increased activity in the production sector as the services prepared for launch by acquiring programming.*

[2] *The term "distinctively Canadian" is used here to mean Canadian productions that receive 100% "Canadian" points (i.e., 7 out of 7, 6 out of 6, or 10 out of 10) from CAVCO. It does not refer to programs that meet the 4 Essential Requirements required by CTF to be distinctively Canadian. Note that not all productions include all the key creative personnel used to allocate points. For example, a documentary does not use actors and can there only achieve 8 maximum points. Accordingly, it would only be assessed on the basis of 8 points, with a distinctively Canadian documentary achieving 8 out of 8 points. It is worth noting however, that a production does not need to receive 100% points on the CAVCO scale to be deemed "Canadian content" for the purposes of the CRTC Canadian content requirements.*

Exhibit II-22
"Distinctively Canadian" television productions as a percentage of total CAVCO certified television productions



Source: CAVCO

This may be due, in part, to the CTF funding criteria and the CRTC's 150% Canadian content credit for distinctively Canadian drama.

As noted in Section C.1, above, the CRTC credits broadcasters with 1½ hours of Canadian content for each hour they broadcast a 100% Canadian drama production (programming in the drama category that achieves 10 out of 10 points in the context of the Commission's point system). This provides broadcasters with an incentive to air "distinctively" Canadian drama. However, as this 150% credit has been in existence since 1984 (and recently modified as part of the CRTC's new Television Policy), the increase in "distinctively" Canadian programming is more likely to be a result of the CTF funding guidelines.

From the outset, the CTF funding criteria included the requirement that a production attain a minimum of 8 out of 10 points.[1] However, the Fund found that 95% of the funded programs actually achieved 10 out of 10 points.[2] It is likely, therefore, that the increase in "distinctively" Canadian programs is due, at least in part, to the CTF funding criteria. It is therefore important to note that the CTF's 1999-2000 funding cycle guidelines have raised the criteria to require that a program: (1) reflects Canadian themes and subject matter; and, (2) achieves 10 out of 10 (or the maximum possible) points using the CAVCO point system.

---

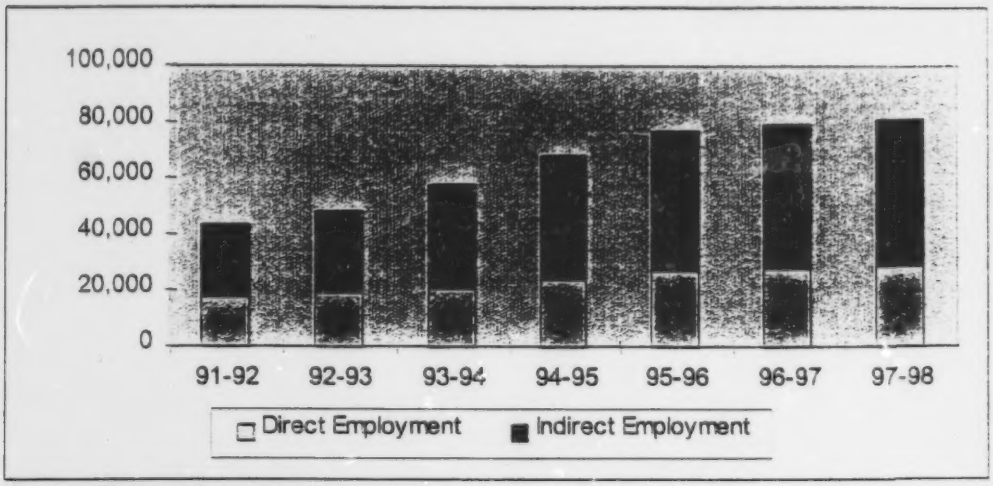
[1] *The original guidelines for the Fund were set out in Public Notice CRTC 1994-10.*

[2] *CTF, Submission to the CRTC in response to Public Notice CRTC 1998-44 (the television policy review)*

3. Trends in Employment

Given the growth in the volume of film and television production in Canada, it is not surprising that there has been an increase in the direct and indirect[1] jobs in the industry. Exhibit II-23 shows that between fiscal years 1991-92 and 1997-98 the number of direct jobs in the industry increased by over 87%.[2] This includes employment in CAVCO and non-CAVCO certified productions, foreign location shooting, non-theatrical productions and broadcasters' in-house productions. Indirect jobs linked to the industry have not enjoyed the same rate of growth.

Exhibit II-23
Production industry's contribution to Canadian employment



Source: CFTPA/APFTQ, 1999 Profile

Although Statistics Canada's Labour Force Survey does not measure employment figures in the production sector, it does measure employment in the larger motion picture, audio and video production and distribution sector. In terms of average annual growth rates in full and part-time employment, this aggregate sector is one of the fastest growing sectors in the Canadian economy, with an average annual growth rate of 9.2% between 1993 and 1997. This compares with an average annual rate of 1.7% for all industries over the same period.

4. Trends in Exports

There are two primary types of exports in the television production sector: sales of programming outside of Canada (e.g., to foreign broadcasters), and foreign location shooting (the production of programming in Canada, using Canadian crews, for non-

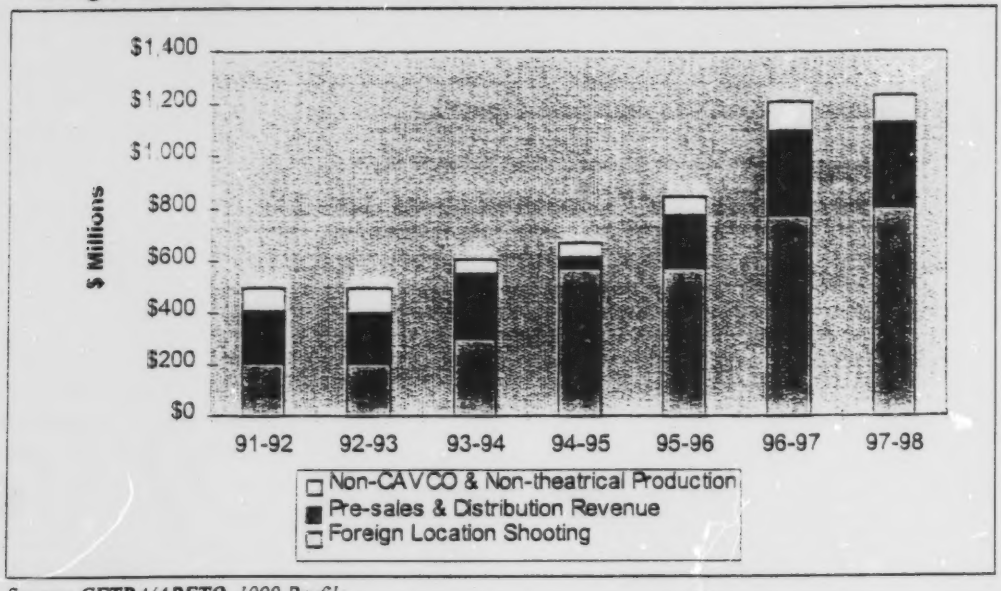
---

[1] *Indirect jobs are those created in other sectors of the economy as a result of the Canadian production sector (e.g. equipment manufacturers, retail, housing).*

[2] *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile", February 1999*

Canadian productions). The largest component, and the fastest growing component, is foreign location shooting, as is evident in Exhibit II-24.

Exhibit II-24
Foreign revenue from film and television production in Canada



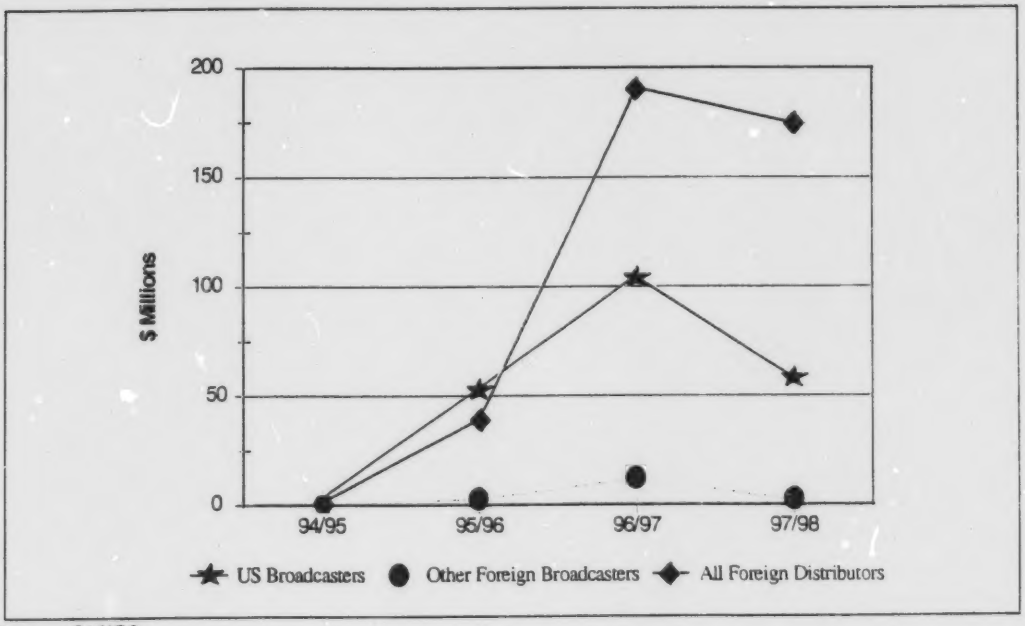
*Source: **CFTPA/APFTQ**, 1999 Profile*

CAVCO data on foreign financing of Canadian television production shows that, after growing from 1995-96 to 1996-97, this source of funding declined somewhat in 1997-98 (Exhibit II-25). However, this data only spans four years and the changes from year to year do not indicate a trend. Nevertheless, the fluctuations may be due, at least in part, to the increase in the amount of "distinctively" Canadian . . . . . etc.

This may be due, in part, to the increase in the amount of "distinctively" Canadian programming where, in some cases, "distinctively" Canadian programming may be less attractive to foreign broadcasters than more generic programming that has a broader international appeal. Nevertheless, it is important to note that many "distinctively" Canadian programs do sell in foreign markets.

Another reason for the apparent decline in foreign financing may be that Canadian producers applying for the CTF's Equity Investment Program have an incentive to "hide" foreign financing, claiming it instead as revenue later in the production cycle in order to make the project more appealing to Telefilm Canada (which is looking for revenue to recoup its investment).

Exhibit II-25
Foreign financing of CAVCO certified television production



Source: CAVCO

5. Summary

While the volume of film and television production in Canada has shown steady growth over the last few years, the relative importance of television production within the sector has declined. At the same time, however, total television production budgets and budgets for documentaries, children's and entertainment (drama, performing arts) programming have been increasing since 1995-96. The relative increase in the production budgets for these genres of Canadian programming may be due, in part to the increase in the number of domestic (and to a lesser extent, foreign) specialty television broadcasting services.

There has also been a marked increase in the number of Canadian productions receiving 100% of CAVCO points over the last four years. This trend is likely due to the CTF's funding criteria which, up to 1998-99, required a proposed production to have a minimum of 8 out of 10 points. The volume of distinctively Canadian programming should continue to increase with the CTF's new criteria which requires both a minimum of 10 out of 10 CAVCO points and Canadian themes. However, this increase in distinctively Canadian productions may have an impact on the "exportability" of Canadian television programming.

III

The CTF Mandate

A. Genesis of the Canadian Television Fund

In 1983, the federal government issued a policy statement on Canadian broadcasting.[1] This policy statement has had a long-lasting effect, as it was the first step in a series of federal government actions intended to increase the competitiveness of the Canadian broadcasting system, both in the production and distribution of Canadian programming. The 1983 policy was meant to address new technologies and the changing environment by taking steps to increase the competitiveness of the Canadian broadcasting system, both in the production and distribution of Canadian programming. The policy was based on three goals:

- To maintain the Canadian broadcasting system as an effective vehicle of social and cultural policy.
- To make available to all Canadians a solid core of attractive Canadian programming in all program categories.
- To provide a significantly increased choice of programming of all kinds in both official languages in all parts of Canada.

These goals, and the desire to make the Canadian broadcasting system more competitive in an environment of new technologies can be traced throughout the following thirteen years of program development from the Broadcasting Program Development Fund to the Canadian Television Fund.

The Broadcast Program Development Fund was announced in the government's 1983 broadcasting policy statement. It was meant to encourage the production and broadcast of quality television programs produced by private Canadian producers and was based on the following conclusions:

- The proliferation of new programming services will provide an opportunity for Canadian program producers, but to take advantage of this opportunity they must have the resources to produce attractive, high quality Canadian programming of international calibre.

[1] *Canada/Department of Communications, "Towards a New National Broadcasting Policy", 1983*

- Low viewership to Canadian English-language programming, particularly drama, the difficulty of amortizing the costs of production over a relatively small population, and the relative cheapness of American programming have lead to both an economic and a cultural crisis.[1]

At the time the Fund was introduced, Canada did not have a viable domestic market for independently produced television productions.[2] Most independent production was done only for the CBC, and licence fees alone did cover production costs. The Broadcast Program Development Fund, administered by Telefilm Canada (named the Canadian Film Development Corporation at that time) provided loans, loan guarantees and equity investment of up to one-third of the costs of production to independent producers of feature films, drama, documentaries, variety and children's programming. Criteria for accessing the Fund (set out in a Memorandum of Understanding between Telefilm and the Minister of Communications) included the requirement that creative control over productions should rest with Canadians and that the production have a broadcaster's commitment to air the program during peak viewing periods (7 p.m. to 11 p.m.). Additionally, this was meant to foster production in all regions of Canada. The Fund provided $35 million in the first year, rising to $60 million in 1987-88. Half the money was allocated for productions for CBC.

Co-incident with the announcement of this new Fund, the CBC announced that it would increase its prime-time Canadian content levels from 70% to 80% over five years. In addition, the CRTC issued a Policy Statement on Canadian Content in Television which introduced the use of conditions of licence so that the resources of each televison broadcaster would be taken into consideration in establishing requirements for the purchasing, producing and scheduling of Canadian content.

Ten years later, in 1993, the CRTC undertook a review of the evolving communications environment and its impact on the existing and future structure of the Canadian broadcasting system (the "Structural Hearing").[3] The principal focus of the review was ensuring the continued achievement of the objectives set out in the *Broadcasting Act* in a rapidly changing environment. The Commission took into consideration technological evolution, the impact of new distribution technologies, and the criteria for licensing of new and competitive services in Canada.

As part of this review, the Commission examined the economic realities of Canadian broadcasting in light of the *Broadcasting Act* objective that the system encourage the development of Canadian expression. The Commission found that, as a general rule, Canadian programs are not more costly to produce than non-Canadian programs, but they are more costly for Canadian broadcasters to acquire. Even if a Canadian and a non-Canadian program draw similar audiences and advertising revenues, the Commission found that the margin between the cost of the Canadian program and the revenues it generates tends to be much smaller than the margin for the equally-popular non-Canadian program, and may even result in a net loss for the broadcaster. The Commission

---

[1] *Ibid.*

[2] *Canada, "Report of the Task Force on Broadcasting Policy", September 1996.*

[3] *CRTC, "Structural Public Hearing", Public Notice CRTC 1993-74, June3, 1993.*

therefore determined that a financial disincentive for broadcasters to acquire Canadian drama, documentaries and children's programs existed.

In addition to the economics of Canadian broadcasting, the Commission also addressed the competitive environment within which the Canadian broadcasting system operates. The Commission determined that "only by providing distinctive, indigenous programming with which Canadians can identify that Canadian programming undertakings will be distinguishable amidst the vast number of programming choices that new technological developments will make possible". Finally, the Commission determined that all elements of the broadcasting system had a role to play in supporting the production and distribution of Canadian content, including distribution undertakings.

Accordingly, the Commission decided to amend the existing *Cable Regulations* to create the Cable Production Fund, to ensure financial support for Canadian programming. The Commission estimated that the fund would provide approximately $300 million over 5 years.

The main focus of the production fund was to facilitate the broadcasting of high quality Canadian programs in under-represented categories in peak viewing periods.[1] The fund was based on a licence fee mechanism, which took into consideration the Commission's finding that while independent producers have long claimed that licence fees in the Canadian market are too low, Canadian broadcasters have been equally insistent that they are financially unable to increase the licence fees that they pay. The Commission did not propose equity participation finding that independent producers expressed the concern that such investments can serve to dilute the producer's control over the production and, being repayable in the long term, do not serve to attract additional private investment.

In order to ensure the production of indigenous Canadian programming, the CRTC determined that to qualify for financial support from the fund, programs must earn a minimum of 8 points on the CAVCO scale. During the public proceeding leading to the published criteria, some interested parties argued that, in addition to the above criteria, there should be special consideration given to programs that are "distinctively Canadian" (i.e., featuring identifiably-Canadian protagonists and locations, based on Canadian literary works or historical events). The Commission found this to be unnecessary, noting that control and responsibility for decisions relating to the production of a program, from beginning to end, resides in the hand of the key creative personnel, and that requiring a minimum of 8 points on the CAVCO scale would ensure that programs are "distinctively Canadian".

The Cable Production Fund only ran from its incorporation in 1994 to 1996 when the Minister of Canadian Heritage announced the creation of the Canada Television and Cable Production Fund (CTCPF) on September 9, 1996. The CTCPF was an amalgamation of the Cable Production Fund, the Broadcast Program Development Fund, with a $100 million top up from the government. The genesis of the CTCPF was the March 1996 Budget in which it was announced that the Minister of

---

[1] *CRTC, "The Production Fund", Public Notice CRTC 1994-10, February 10, 1994.*

Canadian Heritage would be examining ways to more effectively promote the production of Canadian culture by the CBC and private producers. As was the case with the government's 1983 broadcasting policy statement and the CRTC's Structural Hearing, the Minister's Press Release announcing the CTCPF recognized that increasingly competitive environment within which the Canadian broadcasting and production sectors operate:

> *This new initiative will ensure that we are able to maintain and increase the quantity and the quality of Canadian programming as we head into the multi-channel universe...*

The consultants observed common themes related to the provision of funding for the independent production sector, from the government's 1983 broadcasting policy statement, to the Minister's announcement of the CTCPF. These themes are:

- To support the production and distribution of under-represented categories of Canadian programming, particularly in peak viewing times.
- To ensure that the Canadian public and private broadcasting sectors and the Canadian production industry remain strong and vibrant in an increasingly competitive environment.
- To support programming in both official languages in all regions of Canada.
- To promote investment.

The Cable Production Fund, Telefilm Canada and the Department of Canadian Heritage joined forces to create the Canadian Television and Cable Production Fund, which was renamed the Canadian Television Fund (CTF) in 1998. This public/private partnership was created to provide funding and create a critical mass of high quality Canadian programming especially in under-represented categories, and particularly in peak viewing times.

The CTF is administered by two separate organizations—Telefilm Canada which delivers the Equity Investment Program (EIP) and the Canadian Television Fund which delivers the Licence Fee Program (LFP). A Board of 16 industry stakeholders provide direction for the delivery of both programs. Telefilm Canada also has a separate Board that approves the Business Plan for the EIP that has been mutually agreed upon with the CTF Board, and provides direction to the corporation on all matters not related to the EIP.

B. Fund objectives

There are slight variances in the way the Fund's objectives are reported in different documents. The following objectives are reproduced from the 1998-99 Activity Report:

- To increase the broadcast presence of high-quality Canadian television programs in all regions of Canada, in both official languages, created by both the majority and minority official-language production sectors.

- To enhance the Canadian broadcasting and production sectors' capacity to produce and distribute television programming in Canada, and where appropriate, abroad.

- To create increased employment.

The differences in the recording of the Fund's objectives, while not significant can result in some confusion. For example, the objectives as documented in the Request for Proposal (RFP) for this study made no reference to the export of Canadian programs abroad or to regional job creation. Yet, the original announcement of the CTF did state that two of the objectives of the Fund were to *assist job creation and growth in all regions of Canada* and to *encourage greater export opportunities.*

The 1996-97 Activity Report of the CTF includes the following objective:

- *To finance high-quality Canadian television programming which includes Canadian themes, subjects and stories, in categories traditionally under-represented in the broadcasting system.*

An argument can be made that the emphasis on Canadian themes and subjects was both an attempt to define the meaning of an objective in the original announcement, namely to:

- *Maintain and increase broadcast presence of distinct Canadian programs.*

It can also be suggested that this initial emphasis on Canadian themes was a justification for funding only projects that had received a minimum of 8 out 10 Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) points.

C. One Fund; two programs

The CTF budgets, excluding the budget for feature films and development, were $181.6 million and $161.16 million for 1996-97 and 1997-98 respectively. The CTF all inclusive budget for 1998-99 was $210 million;[1] while the budget for the EIP and LFP only was $180.28 million.[2] The projected budget through to 2001 is $192.5 million for each fiscal year. These funds are disbursed through two programs—the Equity Investment Program (EIP) and the Licence Fee Program (LFP).

---

[1] *Canadian Television Fund, 1998-99 Activity Report, page 3.*

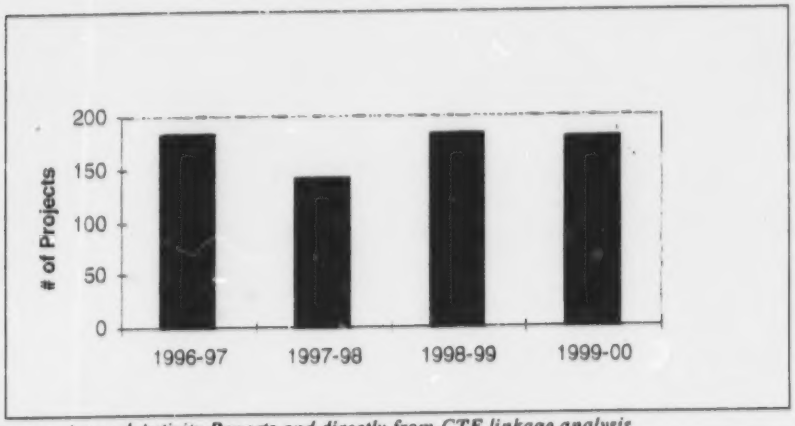
[2] *Information provided by the LFP.*

1. The EIP

The EIP can contribute up to 49%[3] of a project's allowable costs for production of Canadian television programs and feature films through a direct cash investment. The EIP intent is to recoup its investments "no less favourably than on a pari passu and pro rata basis with all other financial contributions".[4] In many cases, because there is no recoupment, this converts the investment into a grant. The EIP also contributes to the development of programs and feature films through advances.

The 1998-99 EIP budget was $107.5 million—$50 million from Telefilm Canada and $57.5 from the Department of Canadian Heritage, which includes $7.5 million from the LFP to be used for the funding of feature films.[5] The number of projects supported by the EIP in each of the years of operation are shown in Exhibit III-1.

Exhibit III-1
EIP projects funded



*Source: **Annual Activity Reports and directly from CTF linkage analysis***

2. The LFP

The LFP contributes to the production of Canadian television and feature films in the form of a non-recoupable licence fee top-up where productions meet established criteria. The financial contribution ranges from 15% to 35% of production costs. The LFP budget for 1998-99 was $102 million—$42.5 million from the Department of Canadian Heritage and $60 million from Canadian broadcast distribution undertakings, the greatest part of which is

---

[3] *The EIP negotiated participation has been about 28%*

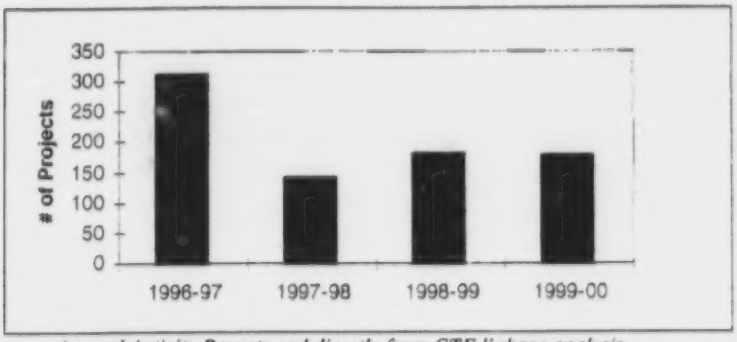
[4] *Canadian Television Fund, 1999-2000 Guidelines, Main Document, p. 17.*

[5] *Canadian Television Fund, 1998-99 Activity Report, p. 3*

KPMG

provided by cable companies.[1] Exhibit III-2 shows the number of projects supported by the LFP. It should be noted that many projects receive support from both programs.

Exhibit III-2
LFP projects funded



Source: ***Annual Activity Reports and directly from CTF linkage analysis***

D. Program genres

The Fund supports five genres of programming: drama, documentaries, children's programs, variety and performing arts.

1. Why these genres of programming?

Parliament made it clear in the Broadcasting Act that it wanted the broadcasting system in Canada to provide a range of programming in all categories. Section 3 (d) (ii) states "the Canadian broadcasting system should encourage the development of Canadian expression by providing a wide range of programming that reflects Canadian attitudes, opinions, ideas, values and artistic creativity, by displaying Canadian talent in entertainment programming and by offering information and analysis concerning Canada and other countries from a Canadian point of view".

Canadian broadcasters have been very successful in providing Canadian programming in a number of categories. In news, over 95% of the viewing of news programs by Canadians of both linguistic groups is to Canadian content newscasts. Similarly in public affairs programming the vast majority of viewing is to Canadian programs as it is in sports. However, broadcasters have not been as active in producing or acquiring Canadian programming in other categories. As has been noted, there exists a financial disincentive for the acquisition of these other categories of programming.

---

[1] *Ibid., p. 4*

2. The economic rationale for these categories

In setting up the Broadcast Development Fund at Telefilm Canada, the government introduced the idea of the under-represented program categories of drama, documentary, children's programs and music and performing arts. They were termed under-represented because Canadian programs in these categories were not available in significant numbers on Canadian television screens in both languages.

In fact, under-represented categories could also be called the difficult to finance categories. The presence of Canadian programs in these categories on television is not the same in English and French Canada. While there has been a shortage of Canadian drama on English-language television despite the fact that foreign drama attracts more viewing than any other category of programming, French-language domestic drama programs are present in larger numbers and attract relatively larger audiences.

High quality English-language drama programs are not generally economically viable in the Canadian market unless the producer is able to include pre-sales to foreign broadcasters and distributors. Programs that are able to attract large US pre-sales are referred to as "industrial" programs and are much less likely to reflect Canadians to themselves than higher point count and distinctively Canadian content programs. Furthermore, even if high quality Canadian programs are produced in the English-language they face a significant amount of competition *in their own language* from foreign-produced programs, whether these are aired on Canadian stations or on the many U.S. stations available from cable or satellite distributors.

In French-speaking Canada the problem is different in that domestically produced programs are attractive and draw large percentages of the viewing, since the attraction to foreign English-language services is lower and a strong domestic star system is in place. But to provide high quality programming of commensurate quality to that in English-speaking broadcasting means similar expenditures in production. Even though French-language productions have generally had lower budgets than English-language ones, nonetheless there is still a need for significant investment. French-language productions, however popular domestically, do not have the same export potential as English-language productions. Canadian accents and sensibilities do not always travel well in Europe. Moreover there is not nearly the same number of French-language channels internationally, as there are English-language channels and therefore the demand for programming is lower.

Canadian children's programs do very well with Canadian audiences in both linguistic groups. The issue is that they are difficult to finance, given the relatively lower attraction of children for advertisers. In addition, concerns about the impact of advertising on children have caused the introduction of a code limiting the kind of advertising that can be broadcast to children—and in fact, in Québec, there is no advertising permitted on children's programs.

Canadian drama and other entertainment programming still struggles to find a place in broadcasters schedules and when broadcast must compete with the production values in U.S. produced programs. We do not find the same dynamic in sports, news and public affairs

programming where lower production costs and high interest have maintained Canadian broadcasters' interest.

3. The cultural rationale for these categories

News and public affairs programs give Canadians a sense of what is going on in their world and justifiably receive good audiences. Sports programs, whether play by play or reporting, allow significant numbers of Canadians to share the hopes of their local, regional or national sports heroes and teams. While some events are pure entertainment, reporting on the referendum, the GST or Meech Lake all brought together Canadians for debate on what our future would be. Similarly the Canada-Soviet hockey challenge of 1972, the Montreal and Calgary Olympics and other national and international sports events are important parts of our feeling of national belonging. As pointed out in the previous section, these types of programming do not need public support.

But drama, children's programming, cultural expression, whether popular or high culture and documentaries examining how our world works give us a deeper sense of who we are, what we believe in and what we can be. What the Americans call the entertainment industries, we consider to be cultural industries.

In 1996-97, some 44% of English Canadian broadcasters schedules over the day and 57% in the evening hours (7 - 11 p.m.) were devoted to the entertainment categories of drama, music and variety and performing arts. Almost 4/5 of the entertainment programming available were foreign. As has been mentioned in several places in this report, the cost of acquiring U.S. programs in the drama, sitcom and other areas as well as their availability on U.S. channels to well over 75% of our population has created a disincentive for broadcasters to run these kinds of programs.

While some argue that we should not try to compete with the world's biggest supplier of this kind of programming, should Canada really abandon its television screens, particularly in the prime viewing hours to foreign programs? In fact, where Canadian programs of high quality are broadcast in attractive periods and adequately promoted they receive significant audiences, commensurate with all but the most popular American programs—and they do not benefit from the simulcast on two channels and the promotion on multiple channels. In French-speaking Canada, domestic programs usually capture most, if not all, of the top 20 positions.

Children are our future citizens and often considered our most precious resource. As one producer that we interviewed noted "if we want to have cultural impact, let's start with children". Canadian children's programs have developed an international reputation as high quality, non-violent, non-racist and non-sexist which appeal to children. As such they are quite exportable. But as indicated above, if the primary market is foreign, the orientation of the programming will be less Canadian, if it has any cultural distinctiveness at all. Further without support to make licence fees affordable for Canadian broadcasters, we could end up ironically with a situation where foreign children benefit from the expertise of Canadian

producers while Canadian children must watch foreign programs or Canadian programs on U.S. channels.

Canada has also a strong international reputation for documentaries fuelled by the expertise developed at both the CBC and the NFB. Moreover, there is a growing demand by Canadian broadcasters for both one-off and limited documentary series as well as documentary series. Documentary programs give us a sense of our history, the reasons behind our present socio-political environment and an understanding of our natural world as well as providing a forum for new political and social ideas. Given the topical nature of many of the issues involved, such programs may not always have a shelf life; and if they deal with specifically Canadian issues may not have the "legs" to travel internationally. While the budgets are more modest generally for documentary programs, documentaries tend to be produced by smaller companies, often one or two person shops that do not have the same access to financing. A number of the documentary producers that we interviewed indicated that without the Fund's two programs, they would either not be producing at all or that their production slate would be significantly reduced.

4. The Allocations between the genres

Each year the Board of the CTF sets envelopes for each genre of programming based upon previous years' demand and its consultations with producers and broadcasters. The Fund announced its allocations for 2000-01 in December 1999 and they are as follows:

	Drama	Children's	Documentary	Variety/ Performing Arts	Total
EIP – English-language.	69.9%	14.1%	14.4%	1.6%	100%
EIP – French-language	61.9%	12.6%	20.5%	5.0%	100%
LFP– English-language	63.8%	18.8%	15.8%	1.6%	100%
LFP- French-language	54.8%	16.1%	20.2%	8.9%	100%

The EIP has the flexibility to vary these percentages in that 90% of its budget must be spent in accordance with these allocations with the organization having the flexibility to allocate the remaining 10% to the genres in accordance with Telefilm's Business Plan objectives.

Drama claims the lion's share of the budget in both programs and in both language groups. This reflects the higher budgets that drama programs require and the need to provide production values that are competitive with foreign programs available on Canadian and foreign stations. The differences of emphasis between French- and English-language budgets in the other categories reflect the different dynamics of those markets. For example, there are more children's services available in the English-speaking market because conventional French-language broadcasters cannot generate advertising revenues for such programs and therefore are less interested in airing them. The star system in Québec explains the greater interest in variety and performing arts programming.

E. Logic model for the Fund

On the following three pages, we present a graphic depiction of the logic structure underlying the design and operation of the CTF, based on its structure and project assessment criteria for 1998-99 productions. The description of the Fund shown in Exhibit III-3 includes its mandate and objectives as reflected in the 1998-99 Activity Report, its structure, and key processes, as well as apparent expectations regarding outputs and impacts.

Exhibit III-3—Logic model for the CTF

PURPOSE

MANDATE

"The CTF works to increase the quality and quantity of distinctively Canadian television productions while supporting the production and broadcasting sectors and the employment opportunities they create."

(CTF, *Activity Report 1998-1999*, p.3.)

OBJECTIVES

1. To increase the broadcast presence of high-quality Canadian television programs in all regions of Canada, in both official languages, created by both the majority and minority official language production sectors.
2. To enhance the Canadian broadcasting and production sectors' capacity to produce and distribute television programming in Canada, and where appropriate, abroad.
3. To create increased employment.

(CTF, Activity Report, 1998-1999, p.3)

STRUCTURE

ONE FUND - TWO FUNDING PROGRAMS

- Fixed annual budget provided by the federal government (~$100 million from Heritage Canada and ~$50 million from Telefilm Canada) and the Canadian cable and satellite television industry (~$60 million). Funds provided in 1998-99: $199.2 million; 1999-2000 commitments: $192.5 million
- Threshold requirements for project eligibility, introduced for 1999-2000 fiscal years:
  - ✓ Project speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter.
  - ✓ Project has 10/10 points (or the maximum number of points applicable to the project), as determined by the CTF using the CAVCO scale.
  - ✓ Underlying rights are owned, and significantly and meaningfully developed, by Canadians.
  - ✓ Project is shot and set primarily in Canada.

  (CTF, Main Document -- 1999-2000 CTF Guidelines, Dec. 1998)
- English and French envelopes, with provision for Aboriginal-language productions that are also versioned in English or French. There is also a $2M envelope for aboriginal programs.
- Envelopes for 5 programming genres: drama, documentary, children's programming, performing arts and variety programming - in 4 production categories: television productions, theatrical feature films, Aboriginal-language productions and official international treaty co-productions.
- Specific provisions for productions licenced by CBC/SRC (amended for 2000-2001).
- Separate eligibility requirements for independent and broadcaster-affiliated production companies.
- Projects submitted must have a licence from a Canadian broadcaster for the right to broadcast the production in Canada.
- Bonus points available for regional productions.

LICENCE FEE PROGRAM (LFP)

EQUITY INVESTMENT PROGRAM (EIP)

Exhibit III-3—Logic model (Cont'd.)

ACTIONS / PROCESSES

LICENCE FEE PROGRAM (LFP)

- Payment of a "licence fee top-up" that supplements the Canadian broadcaster cash licence fees.
- Projects submitted are ranked and scored within genre, category and language. Ranking criteria include:
  - ✓ Use of exceptions to the four essential threshold requirements.
  - ✓ Broadcaster licence fees over the minimum thresholds.
  - ✓ "Dollars-at-risk" in the project financing.
  - ✓ Participation from the EIP in the project financing.

EQUITY INVESTMENT PROGRAM (EIP)

- Payment of a direct cash equity investment in the production.
- Evaluation Grid used to evaluate projects with EIP participation level negotiated for accepted projects. Grid criteria include:
  - ✓ EIP's investment opportunity, in terms of audience, creative elements of the project and recoupment expectations.
  - ✓ "Dollars at risk" in the project financing and broadcaster licence fees over minimum threshold.
  - ✓ Corporate development considerations (SME priority).
  - ✓ Regional and official language minority productions.
- Projects evaluated within language, region, genre, programming category and private and CBC/SRC envelopes.
- Assistance also provided for the development of television programming.

PROCESSES

- Overall direction and administration provided by the Canadian Television Fund, a public-private partnership established to oversee the CTF's operation and administration.
- Governed by an independent Board made up of representatives from the production and distribution industry, the federal government, cable companies and broadcasters.

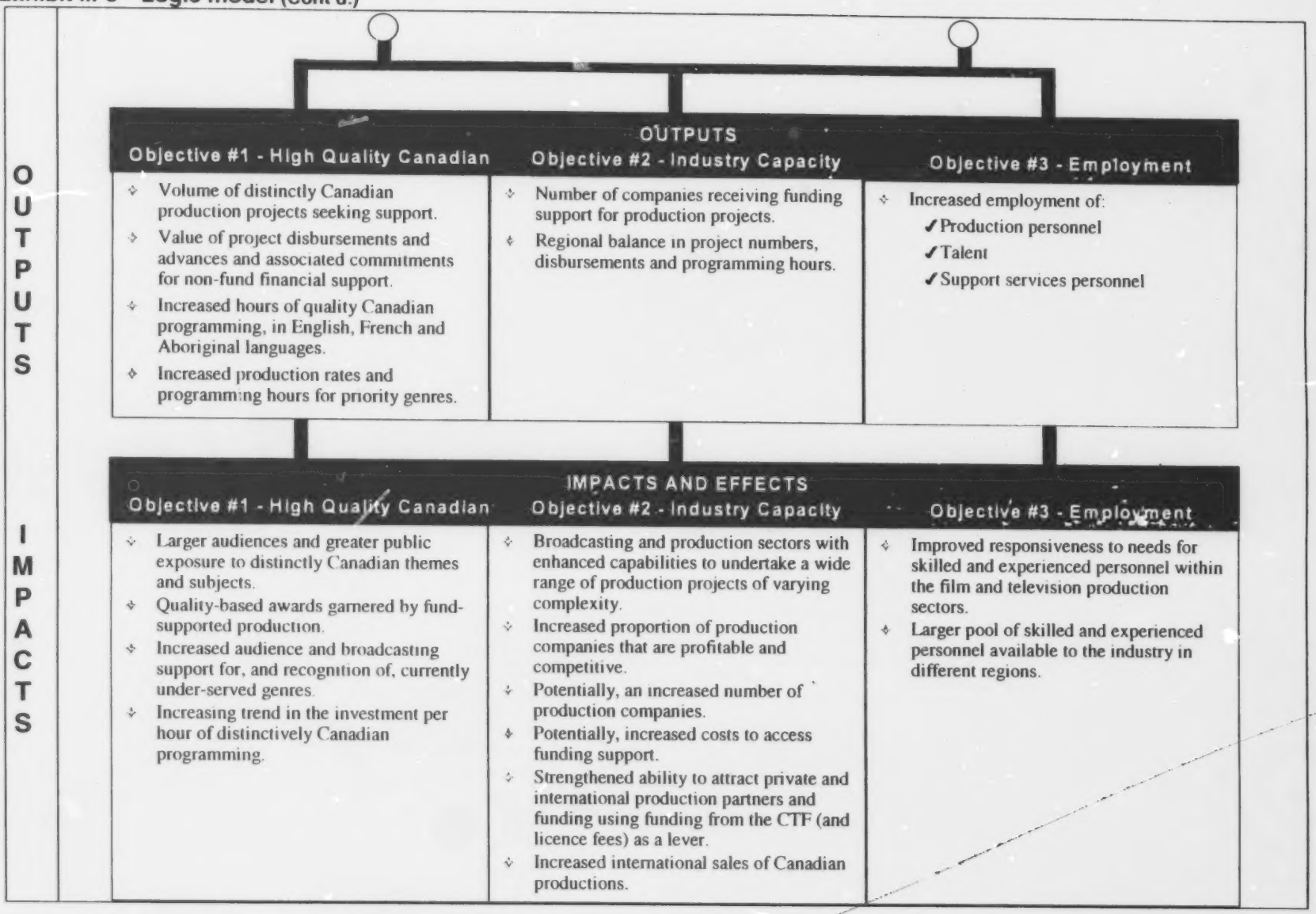
LICENCE FEE PROGRAM (LFP)

- Administered by the CTF, based in Toronto.

EQUITY INVESTMENT PROGRAM (EIP)

- Administered by Telefilm Canada under the oversight of the CTF's Board of Directors.
- EIP projects assessments and selections also determined by Telefilm's own objectives and executive oversight. In particular:
  - ✓ Strengthen support for works which are distinctively and identifiably Canadian.
  - ✓ Increase the critical mass of Canadian television programs, feature films and new media works.
  - ✓ Encourage regional production in both official languages and maintain an appropriate balance.
  - ✓ Expand support to small and medium sized companies.

Exhibit III-3—Logic model (Cont'd.)



F. Evolution of the Fund's eligibility requirements

Criteria for selecting projects have evolved since the Fund's inception to increase the emphasis on distinctly Canadian themes. In 1997-98 in order to be eligible for EIP funding, productions had to:

- Be Canadian owned and under Canadian executive and creative control.
- Have a minimum of 8 out of 10 Canadian Audio-Visual Certification Office (CAVCO) points.
- Have received a commitment from a licenced Canadian television broadcaster to be broadcast within two years of their completion during prime time as appropriate to the category.
- Be of high quality, attractive to peak Canadian viewing audiences.
- Conform to the Canadian Association of Broadcasters' Code of Ethics.
- Be closed captioned.
- Provide employment opportunities to Canadians at all stages of program production.
- Be an official co-production as qualified under established criteria.[1]

By 1998-99, the Board of Directors of the CTCPF had established goals for increasing the emphasis on distinctively Canadian productions. These goals were to:

- Increase the number of hours and projects of distinctively Canadian television programming.
- Enhance the quality and distinctiveness of Canadian programming being supported.
- Increase the overall audience for distinctively Canadian programs.[2]

In spite of these goals, the criteria for selection of projects remained relatively unchanged. From a Canadian content perspective, 8 out of 10 CAVCO points were adequate to qualify for EIP and LFP funding. However, to be eligible for a distinctively Canadian Bonus for the LFP, the

---

[1] *Summarized from CTCPF—Equity Investment Program Guidelines, 1997-98, p. 5*

[2] *The wording of these goals are inconsistently reported in the CTCPF Licence Fee Program Guidelines and the Equity Program Guidelines for 1998-99, but both documents reflect the same intent*

production had to meet additional criteria.[1] The distinctively Canadian bonus provided an additional 5% of the program's budget from the LFP.

For 1999-2000, the four project eligibility requirements—known as the 4 ERs—are:

- The project speaks to Canadians about, and reflects, Canadian themes and subject matter.
- The project has 10/10 points using the CAVCO scale.
- Underlying rights are owned, and significantly and meaningfully developed by Canadians.
- The project is shot and set primarily in Canada.

Eligibility requirements are tailored to each genre but generally adhere to these principles. These requirements have resulted in greater emphasis being placed on distinctively Canadian programming. Today, the CTF has the most stringent Canadian content requirements of any public funding or other public policy mechanism for supporting television production and programming.

Although the increased emphasis on funding distinctively Canadian productions has been the most notable evolution in the Fund, there have been other changes as well. Key amongst these are the following changes, all of which were introduced during the last two years.

1. Application deadlines

Another important change was in the timing for applications to the EIP. In the past, there had been no set deadlines for submissions as decisions on funding were based on selection criteria. New application dates were necessary in order to coordinate the EIP process with ranking decisions being made at the LFP, which in many cases needed to know the amount of equity that would be provided in advance of making its allocation decisions. Therefore for 1998-99, deadlines for the applications for EIP were set.

In 2000-2001, there will be multiple application dates and filing for LFP will occur before filing for EIP.

---

[1] *These criteria were dependent on genre, with drama, children's and documentary productions having to meet three of seven criteria, and performing arts and variety having to meet three additional criteria for the Distinctively Canadian bonus.*

2. First-come, first-served

For the first three years of the Fund, LFP approvals were made on a first-come, first-served basis. This was changed for 1999-2000 and the LFP moved to a ranking system that allowed producers and broadcasters to influence which projects received funding.

3. One application form

The CTF amalgamated its application forms in 1999-2000, thus reducing the amount of paper work required by applicants.

4. Changes affecting the Canadian Broadcasting Corporation

In 1998-99, 45-55% of EIP and up to 50% of LFP funding was allocated to independent producers with a licence fee agreement with the CBC. In 1999-2000, productions licenced by the CBC could access up to 45-55% of the EIP and up to 38% of the LFP available for television programming, excluding official co-productions and aboriginal language productions. In 2000-2001, the separate envelope for the CBC will disappear. These changes have been announced but have not yet taken affect.

The impact of this change is significant in that the CBC will have to compete with the private broadcasters for funding. As funding on the LFP side is based, at least in part, on broadcaster licence fees, the CBC may be somewhat disadvantaged. Its fixed budget suggests that the CBC may not be able to increase licence fees in order to compete. On the other hand, there will be no cap on the total amount of funding the CBC can access.

In summary, guidelines for the EIP and LFP have changed in each year of the Fund's existence. These changes have increased the emphasis on distinctively Canadian themes, sharpened the focus on specific genres, responded to an excess of applications over funds available, and the concerns of both producers and broadcasters regarding selection criteria, transparency, timing and the coordination between the LFP and EIP. However, the changes have also contributed to confusion amongst producers, which is examined later in the report.

G. Issues related to mandate

The objectives of the CTF are not necessarily complementary. In administering the program, the CTF is required to make trade-offs and balance what are sometimes competing imperatives. For example, the objectives include both increasing the quality and quantity of Canadian production and encouraging regional production. Increasing the quality of Canadian productions may best be achieved by making higher budget productions, something which can be undermined by trying to increase the number of projects funded. Furthermore, while there are high quality production companies in all areas of the country, the expertise and ability to generate financing for high budget

drama is concentrated in fewer centres. Therefore, we can conclude that it is difficult to get both quality and quantity in all regions at the same time, with limited resources.

On the other hand, support for regional production may be consistent with the concept of increasing the number of distinctively Canadian productions. Regional productions are likely to reflect a regional perspective and allow for a regional expression that is distinctively Canadian.

Similarly it may be argued there is a consistency between increasing the quantity of Canadian productions and assisting in job creation. The more productions—the more jobs. However, this can raise questions about the nature of jobs created. Higher budget productions tend to provide more of the highly skilled jobs to Canadians.

Enhancing Canada's capacity to produce and distribute programs abroad and increasing the production of distinctively Canadian programming may offer the biggest challenge. Programs that are distinctively Canadian often deal with highly topical and localized subject matters that are not readily understood outside the country. Programs such as *This Hour has 22 Minutes* or *Air Farce*, which are distinctively Canadian, do not have a ready international market. French language programs have even more limited export markets than English language programs, in some cases because the use of local dialects reduces the market internationally. In addition, the distinctive sense of humour of a program such as *La Petite Vie*, which is a smash hit in French Canada, does not necessarily appeal to tastes in other French-language markets. This does not suggest that international sales of distinctively Canadian programs are not possible—after all some programs, such as, *Anne of Green Gables* and *Les Filles de Caleb* have been highly successful internationally—only that successes have tended to be exceptions rather than the rule.

In summary, the mixed objectives of the CTF have created tensions. The government has not prioritized its objectives. Over time the focus has been on trying to address multiple priorities while supporting the production of distinctively Canadian productions. Whether this has been the result of a need to rationalize the allocation of scarce resources, a recognition that funding can only be justified on cultural grounds, or because the support of distinctively Canadian productions is actually a top priority is not clear. Government policy is not lucid enough to allow us to establish what priorities actually should be. A policy statement on the part of the government would be most beneficial and could help rationalize the Fund allocation process.

Recommendations

- We recommend that the CTF be clearly established as a cultural fund rather than as an industrial fund or a combination of the two. A policy statement enunciating this cultural mandate should be issued.

- We recommend that the objectives of the Canadian Television Fund be clarified and reported on consistently.

IV

The Impact Of The CTF

Our terms of reference required us to determine whether the CTF has had a positive impact on the Canadian television and cable production and broadcasting industry in the following areas:

- Viewership.
- The quality of Canadian products.
- Employment and the vitality of Canadian companies.
- The availability of Canadian products.
- Objectives related to genres, regional and minority language communities.

This chapter ends with an analysis of the CTF impact on the mandate of the Fund, that is its impact on the production of distinctively Canadian programs.

A. Impact on viewership

1. Data sample

The purpose of reviewing viewership statistics was to determine whether CTF funded productions were able to attract audiences comparable to non CTF-funded programs. Our analysis was extremely limited because of the paucity of data. In this section, we have provided information on our data sample and the constraints it imposed. This is followed by a breakdown of data by genre and language.

We obtained viewership data from Nielsen Media Research. We selected 130 programs (funded and non-funded) that were produced for the 1998-99 season. Of our sample, 24 had not been aired by April, 1999 (our cut-off date). A further 33 could not be tracked because the program name had changed, Nielsen did not have access to the channel (TVA and TV5), or scheduling arrangements had been changed. In the end, we were able to obtain viewership statistics on 73 funded and non-funded programs—a very small sample size. As a result, our ability to draw broad conclusions on viewership of CTF-funded programs was constrained. This constraint was aggravated when we tried to analyze viewership by genres.

In an effort to improve our ability to draw some conclusions, we obtained additional Nielsen generated data from a survey commissioned by Telefilm. We incorporated these data with ours to provide a sample size of 90 programs. This is still a very small sample size, but it did improve our ability to draw some limited conclusions for some genres.

Because Nielsen data is not provided in consolidated fashion, our analysis requires some explanation.

- As a first step we calculated an "average of average audience". That is to say that we calculated an average of viewership using the data for each of several time slots provided to us by Nielsen. Average audience, however, does not provide completely accurate statistics. This is because of what Nielsen calls "duplication". Duplication implies that viewers may watch a program concurrently and for different lengths of time. This means that to have viewed a complete program, it may take several sittings. In theory, at the first sitting the viewer could watch the program for 5 minutes, 10 minutes at the second sitting (in a different time slot) and watch the final 15 minutes on a third sitting. However, Nielsen "People Meters" will count the viewer on each of the three sittings. This duplication may not occur in the majority of cases, but it does skew the data somewhat and should be considered in the final analysis. The same phenomenon applies to both CTF and non-CTF funded programs. Therefore, the impact is seen across the whole samples.

- Drama productions may be aired on several occasions and in different time slots. Typically, the production's first airing provides us with the best indicator of a program's popularity. For this reason, the viewership data used to indicate drama viewership is from the first telecast of a given production.[1]

- Additional Nielsen viewership data was provided by Telefilm. Since Telefilm analyzed the data in a similar fashion, these data were incorporated with the data we obtained from Nielsen. Telefilm's viewership data are marked with an asterisk (*).

---

[1] *Although we were intending to use cumulative viewership data or gross impressions for drama productions, we were concerned that doing so given that our viewing period was only 8 months, could lead to inappropriate conclusions. The number of episodes seen over an 8 month period may differ from series to series. As a result, a series with 12 episodes would appear to have a higher viewership using gross impressions than a series with 10 episodes shown over the same time frame. Since broadcasters often air their high profile Canadian series up to three times over two years, it would have been extremely difficult to track cumulative viewership. However, not being able to track multiple offering effects cost per viewer data which is provided later in this section.*

We recognize that our analysis of the data does not strictly follow scientific principles of data analysis. However, the data provided to us by Nielsen imposed strict limitations on the manipulation of the data. In spite of this fact, the average of average audience does provide us with a general indication of overall viewership, albeit imperfect.

We were particularly constrained in our analysis of French language productions. In three cases—French language documentaries, performing arts and children's programming we were only able to obtain viewership statistics for CTF-funded programs. We were not able to identify and obtain statistics on comparable programs that did not receive CTF funding.

However, we did draw some limited conclusions about viewership within the remaining genres. These are provided below.

2. Drama

a) English drama

Overall, the statistics suggest that English drama productions that received CTF funding were able to attract a more significant audience than those that did not receive funding. In Exhibit IV-1 below, the CTF-funded programs have been displayed in bold type, whereas, non-funded programs have not. The Exhibit has been divided into four groupings. The first grouping compares series where national audience viewership statistics are available. The second grouping compares viewership statistics for the Toronto Hamilton region only. Although some of these programs are shown nationally and we do have some national data, comparative data could only be shown for this one region. Groupings three and four, provide one-off program viewership statistics.

Exhibit IV-1
Viewership Statistics for English Drama—National Statistics

Group 1: Series

Name	AA
•Da Vinci's Inquest CBC	**812**
Made in Canada—Series I [1]	713
Nothing Too Good for a Cowboy CBC	**653**
•Emily of New Moon CBC	**640**
•Cold Squad CTV	**618**
•Wind at My Back CBC	**593**
•Power Play CTV	**559**
Nikita CTV	**504**
Foolish Heart CBC	**305**
•RiverdaleCBC	**276**
Rolie Polie Olie CBC	**120**
Kevin Spencer Comedy Network	**29**

•Telefilm Data

Group 3: One-off Programs

Name	AA
The David Milgaard Story CTV	**1557**
The Waiting Game CTV	**1065**
In the Blue Ground CBC	**1022**
The Sue Rodriguez Story CBC	**1018**

Global Data for the Toronto Hamilton Region

Group 2: Series

Outer Limits Global	251
Psi Factor Global	**183**
Traders Global	**131**
Student Bodies Global	97

Group 4: One-off Programs

Jenny & the Queen of Light Global	**138**

[1] *Made In Canada—Series I was not funded by the CTF though later episodes (7-19) were. The CBC considered this to be a Performing Arts/Variety Program but it was funded in later episodes as a drama.*

In two groupings, CTF-funded programs had high viewership in relation to the comparable programs for which we obtained statistics. In fact, CTF-funded series had higher viewership for 6 of the 10 programs for which we were able to obtain data. For the grouping showing only the Toronto-Hamilton area, CTF funded programs are holding their own.

It should be noted that Psi Factor is no longer funded because it did not apply for funding in 1999-2000, the first year in which the four essential requirements were applied. Traders may be receiving cumulatively better audiences than is reflected in the Toronto-Hamilton figures because it is shown on both CBC and Global. The lower Global audience may result from it being shown against ER—the most popular program on television, and because Canadians can also watch the program on CBC. In fact, Traders is considered one of the most successful distinctively Canadian programs by many in the industry.

b) French drama

The viewership of French drama productions - both those funded by the CTF and those that are not - is considerably higher than the viewership of English language drama productions. Most of this difference can be attributed to the preference for American television on the part of English-speaking Canadians. Whereas the majority (59%) of English speaking Canadians can and do watch American channels at least 50% of this time, fewer than 20% French-speaking Quebecers spend most of their time watching American channels.[1] Canadian French prgramming is more culturally relevant to francophone Quebecers, because it depicts their specific linguistic nuances, their environment, the issues that affect them, and features the stars with whom viewers are familiar. This may explain the popularity of programs such as La petite vie.

Although the viewership of both funded and non-funded French drama programs is high, the non-CTF funded programs in our limited sample appear to draw a higher audience. Possible explanations include the popularity of the new docu-dramas that are made without scripts or professional actors. These "real life" docu-dramas can have unexpected results and be quite exciting.

---

[1] *Audience Viewing Habits and Attitudes with respect to Programming and Canadian Content.* http://www.crtc.gc.ca/ENG/PROC-BR/Crop/crp9809e.htm. *p.3*

Exhibit IV-2
Viewership Statistics for French Drama

Group 1: French Series

Name	AA
Métier Policier (Docudrama)[1] TQS	4078
Fils à Papa (Docudrama) TQS	3160
La petite vie Radio-Canada	3079
***KM/H TVA**	**1111**
***Diva I/II TVA**	**1052**
***Radio Radio-Canada**	**1015**
***Caserne 24 Radio-Canada**	**1011**
Opération Tango (limited series) TQS	**480**
Watatatow Radio Canada	**427**

*Telefilm Data

Group 3: One-off Programs

Name	AA
Zaza D'abords Radio-Canada	**827**

3. Documentaries

a) English documentaries

CTF-funded English documentary productions obtained viewership that is better than or at least comparable to non-funded English language documentaries on specialty channels. There appears to be a major difference between viewership on the specialty channels and viewership on the major networks. As both the series and on-off documentary statistics show, the CBC is able to attract much higher viewership than the specialty channels. This may be attributed to viewers preference for national networks or the inability of any single specialty channel to draw large audiences for a single program.

[1] *Earlier episodes of Metier Policier were funded by the CTF.*

Exhibit IV-3
Viewership Statistics for English Documentaries

Group 1: Series

Name	AA
The Nature of Things[1] CBC	390
***Champions of the Wild** **Discovery**	**49**
***Foodessence I/II** **Life**	**35**
***Flight Path II/III** **Discovery**	**33**
Great Canadian Parks **Discovery**	**29**
Inferno **Life**	**23**
The Canadians[1] History	22
Historyland **History**	**20**
***Whole Notes** **Bravo**	**19**
Trendsponding Life	17
It Seems Like Yesterday **History**	**16**
Beyond Medicine WTN	9.5
Acorn, The Nature Nut—VI Discovery	9
Expecting a Child **WTN**	**6.5**

*Telefilm Data

Group 3: One-off Programs

Name	AA
Kurt Browning CBC	942
Life and Times of Terry Fox **CBC**	**542**

Toronto-Hamilton Region

Group 2: Series

Titans City TV	6

Group 4: One-off Programs

Norman Jewison Tribute Global	108
To Have and To Hold ONT TV	87

[1] *The Nature of Things and The Canadians are strands with a variety of programs in them. Some of the episodes received CTF funding.*

b) French documentaries

We were unable to identify any French language documentary productions that did not receive CTF funding. Therefore the figures below simply provide a perspective on viewership for CTF-funded documentaries. Given the difference in potential audience between English and French Canada, it appears that French specialty channels are attracting reasonable audiences for CTF-funded French language documentaries (please refer to Exhibit IV-3).

Exhibit IV-4
Viewership Statistics for French language documentaries

Series

Name	AA
Biographies Canal D	13
Ecce Homo Canal Vie	12.5
Lignes de vie Canal Vie	11

4. Variety and Performing Arts

The CTF regularly reports variety and performing arts together, because of the small number of performing arts programs. We have chosen to do so as well, because of the relatively limited number of performing arts projects that we were able to track. We have identified the variety programs as such in the Exhibits below.

a) English Variety and Performing Arts

The English variety and performing arts programs that received CTF funding have done reasonably well. The most watched one-off program that we tracked was funded by the CTF, and three of the top five series that we tracked received CTF funding. Again, it is worth comparing the viewership statistics for the CBC and the Comedy Network. The figures show again that viewership statistics for specialty channels tend to be lower than those of the networks. This helps to put the documentary viewership statistics presented in Exhibits IV-3 and IV-4 into perspective.

Exhibit IV-5
Viewership Statistics for English Language Performing Arts/Variety Programs

Series

Name	AA
Royal Canadian Air Farce CBC (Variety)	923
This Hour has 22 Minutes CBC (Variety)	**876**
New Red Green Show CBC (Variety)	**776**
Sketchcom CBC (Variety)	**455**
Just for Laughs CBC (Variety)	395
Just for Laughs Comedy Network (Variety)	40
Tom Green Show Comedy Network (Variety)	**39**
Café Campus Blues* Bravo (Variety)	**3.5**
Jazz cabaret Bravo (Variety)	**3**

*Bilingual

One-off

Name	AA
This Hour has 22 Minutes (XMAS) CBC (Variety)	**1371**
Royal Canadian Air Farce (XMAS) CBC (Variety)	1088
New Red Green Show (XMAS) CBC (Variety)	**748**
The Gemini Awards CBC	654
The Governor General Awards CBC	646
Joni Mitchell Special CBC	334

b) French Variety and Performing Arts

Once again we were not able to obtain the names of any variety and performing arts programs in French that did not receive CTF funding.

Exhibit IV-6
Viewership Statistics for French Variety/Performing Arts Programs

Series

Name	AA
La fin du monde est à 7h TQS	
100 Chansons Canal D	**18**
Festival de Jazz de MTL 98 Bravo	**5**

One-off

Name	AA
Québec en Humour TQS (Variety)	**1261**

5. Children's Programs

a) English Children's Programs

The CTF-funded English children's programs have done quite well, attracting more viewers than non-funded programs. In fact, 7 of the top 10 programs we were able to track are CTF-funded programs. Here, the statistics suggest that both the specialty channels and the CBC are drawing comparable audiences.

Exhibit IV-7
Viewership Statistics for English Children's Programs

Series

Name	AA
Shirley Holmes YTV	**126**
Are You Afraid of the Dark YTV	123
***Worst Witch YTV**	**120**
Anatole YTV	**117**
Scoop and Doozie CBC	**113**
My Hometown YTV	**106**
***Incredible Story Studio YTV**	**98**
Wimzie's House CBC	95
Theodore Tugboat CBC	91
The Little Lulu Show Family Channel	**71**
Deepwater Black YTV	66
***Panda Bear Daycare YTV**	**65**
Franklin Family Channel	**43.5**
Believe It or Not Family Channel	**30.5**
Once Upon a Hamster YTV	**30**
Rolie Polie Olie CBC	120

*Telefilm Data

b) French Children's Programs

Once again, there were no children's programs that had not received CTF funding in our list of programs. However, a comparison with English language children's programs demonstrates that French language children's programs, which have a much lower potential audience draw, are doing well. In fact, Watatatow draws a higher viewership than any English language children's program that we tracked.

Exhibit IV-8
Viewership Statistics for French Children's Programs
Series

Name	AA
Le retour des débrouillards Radio-Canada	**140**
Rouli-Roulotte Radio-Canada	**57**
Pinpon Canal Famile	**33**

6. Cost per viewer per hour

In addition to examining viewership statistics for specific programs and genres, we were able to obtain some statistics on the cost per viewer per hour. With the exception of viewership data, the data in Exhibit IV-9 were provided by Telefilm Canada. Viewership statistics which were generated by Telefilm survey are marked with an asterisk (*). The remaining viewership statistics are taken from the Nielsen survey conducted for this study. The Telefilm survey provided data on a larger sample then we are reporting here, we eliminated any programs that were not aired during the same timeframe (September 1998 to April 1999).

A comparison of cost per viewer per hour provides some interesting insights:

- English language drama costs considerably more per viewer than French language drama. This is consistent with the finding that English language drama productions in general have higher production budgets than their French counterparts. It should be kept in mind that English Canadian drama must compete head to head with big budget, well-promoted and popular U.S. drama available in the same language on both Canadian and foreign stations. At the same time, it should be remembered that English drama programs have a greater potential of attracting viewers in re-runs and a greater potential for being sold internationally. We have no statistics on whether any of the programs listed in Exhibit IV-9 were in fact sold internationally or how they did on a longer term basis.

- The cost per viewer for Children's programs—both English and French—is much higher than the costs for any of the other genres. This may be attributed to the fact that the total potential audience for Children's programs is low and therefore the actual viewership for any given program is not likely to be high, thus driving the cost per viewer up.

- Because viewership for documentaries is lower than it tends to be for drama programs, the cost per viewer is often higher than the cost per hour per viewer for drama.

The following two Exhibits provide a breakdown of the cost per viewer per hour by genre (Exhibit IV-9a) and by language (Exhibit IV-9b).

Exhibit IV-9a
Cost Per Viewer Per Hour

	# Episodes	Length	Total Hours	Budget	$ / Hour	Viewership	$/Viewer
Children's							
Adventures of Shirley Holmes III (The)	13	30	6.5	$6,400,000.00	$984,615.38	126,000.00	7.81
*Incredible Story Studio II	13	30	6.50	$4,475,000.00	$688,461.54	98,000.00	7.03
*Panda Bear Daycare/Ruffus The Dog	26	15	6.50	$1,999,000.00	$307,538.46	65,000.00	4.73
Pin Pon III	65	30	32.5	$2,233,833.00	$68,733.32	33,000.00	2.08
Average							**5.41**
Documentary							
*Champions of the Wild III	13	30	6.5	$2,047,500.00	$315,000.00	49,000.00	6.43
*Foodessence II (27-52)	26	30	13.00	$1,569,940.00	$120,764.62	35,000.00	3.45
Life & Times of Terry Fox	1	60	1.0	$176,920.00	$176,920.00	542,000.00	0.33
*Whole Notes I (1-6)	6	30	3.0	$740,439.00	$246,813.00	19,000.00	12.99
Average							**5.80**
Drama							
*Caserne 24 (aka: P'tits Coeurs Les)	26	30	13.0	$4,823,000.00	$371,000.00	1,011,000.00	0.37
*Cold Squad II	15	60	15.0	$14,550,000.00	$970,000.00	618,000.00	1.57
*Diva II (21-38)	18	60	18.0	$8,559,000.00	$475,500.00	1,052,000.00	0.45
*Emily of New Moon III	13	60	13.00	$14,100,000.00	$1,084,615.38	640,000.00	1.69
In the Blue Ground	1	120	2.0	$2,825,000.00	$1,412,500.00	1,022,000.00	1.38
*KMH	22	30	11.0	$2,164,595.00	$196,781.36	1,111,000.00	0.18
Nothing Too Good For A Cowboy I	13	60	13.0	$12,805,000.00	$985,000.00	653,000.00	1.51
*Power Play I	13	60	13.00	$15,600,000.00	$1,200,000.00	559,000.00	2.15
*Radio	13	60	13.0	$4,810,000.00	$370,000.00	1,015,000.00	0.36
*Riverdale II	11	60	11.00	$6,262,113.00	$569,283.00	276,000.00	2.06
*Wind At My Back IV (40-52)	13	60	13	$11,500,000.00	$884,615.38	593,000.00	1.49
Zaza D'Abord	1	120	2.0	$340,000.00	$170,000.00	827,000.00	0.21
Hard Time: The David Milgard Story	1	120	2.00	$3,225,000.00	$1,612,500.00	1,557,000.00	1.04
Opération Tango	5	60	5.00	$4,498,254.00	$899,650.80	480,000.00	1.87
Average							**1.09**

Source: The number of episodes, program length and budget data were provided by Telefilm Canada. Viewership data were provided by Nielsen Media Research with the exception of those programs that have an asterisk preceeding the program name; Telefilm Canada provided the viewership data for those programs.

Exhibit IV-9b
Cost Per Viewer Per Hour

	# Episodes	Length	Total Hours	Budget	$/Hour	Viewership	$/Viewer
English							
Adventures of Shirley Holmes III (The)	13	30	6.5	$6,400,000.00	$984,615.38	126,000.00	7.81
*Champions of the Wild III	13	30	6.5	$2,047,500.00	$315,000.00	49,000.00	6.43
*Cold Squad II	15	60	15.0	$14,550,000.00	$970,000.00	618,000.00	1.57
*Emily of New Moon III	13	60	13.00	$14,100,000.00	$1,084,615.38	640,000.00	1.69
*Foodessence II (27-52)	26	30	13.00	$1,569,940.00	$120,764.62	35,000.00	3.45
*Incredible Story Studio II	13	30	6.50	$4,475,000.00	$688,461.54	98,000.00	7.03
*Panda Bear Daycare/Ruffus The Dog	26	15	6.50	$1,999,000.00	$307,538.46	65,000.00	4.73
*Power Play I	13	60	13.00	$15,600,000.00	$1,200,000.00	559,000.00	2.15
*Riverdale II	11	60	11.00	$6,262,113.00	$569,283.00	276,000.00	2.06
*Whole Notes I (1-6)	6	30	3.0	$740,439.00	$246,813.00	19,000.00	12.99
*Wind At My Back IV (40-52)	13	60	13	$11,500,000.00	$884,615.38	593,000.00	1.49
Hard Time: The David Milgard Story	1	120	2.00	$3,225,000.00	$1,612,500.00	1,557,000.00	1.04
In the Blue Ground	1	120	2.0	$2,825,000.00	$1,412,500.00	1,022,000.00	1.38
Life & Times of Terry Fox	1	60	1.0	$176,920.00	$176,920.00	542,000.00	0.33
Nothing Too Good For A Cowboy I	13	60	13.0	$12,805,000.00	$985,000.00	653,000.00	1.51
Average							**3.71**
French							
*Caserne 24 (aka: P'tits Coeurs Les)	26	30	13.0	$4,823,000.00	$371,000.00	1,011,000.00	0.37
*Diva II (21-38)	18	60	18.0	$8,559,000.00	$475,500.00	1,052,000.00	0.45
*KMH	22	30	11.0	$2,164,595.00	$196,781.36	1,111,000.00	0.18
*Radio	13	60	13.0	$4,810,000.00	$370,000.00	1,015,000.00	0.36
Pin Pon III	65	30	32.5	$2,233,833.00	$68,733.32	33,000.00	2.08
Zaza D'Abord	1	120	2.0	$340,000.00	$170,000.00	827,000.00	0.21
Opération Tango	5	60	5.00	$4,498,254.00	$899,650.80	480,000.00	1.87
Average							**0.79**

Source: The number of episodes, program length and budget data were provided by Telefilm Canada. Viewership data were provided by Nielsen Media Research with the exception of those programs that have an asterisk preceeding the program name; Telefilm Canada provided the viewership data for those programs

7. Conclusion and recommendation

Viewership statistics suggest that CTF-funded programs are attracting reasonable viewership in certain genres. In particular, the viewership for English language drama and performing arts programs are very encouraging. CTF funded French language documentary programs and children's programming in both language also appears to be acceptable. However, the sample we have analyzed is extremely limited. In order to conduct any conclusive analysis, a larger sample over an extended time will be required. This sample should include data that allow the CTF to conduct analysis on cost per viewer over a full year, be used for series renewals and as input to the type of funding that should be provided to different genres/language applications. Chapter VIII of this proposal provides additional information on this subject.

Recommendation

- We recommend that the CTF enter into an arrangement with Nielsen and/or BBM to generate audience data on a continuing basis to the specifications of the CTF.

B. Impact of the CTF on quality

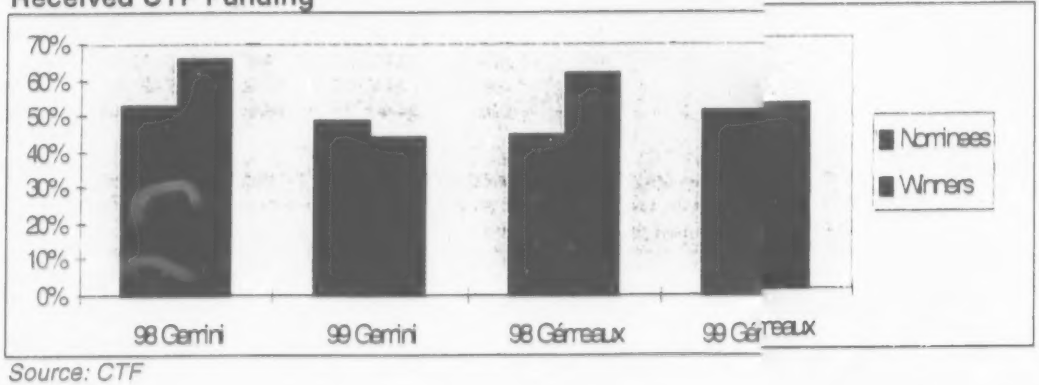
To gain an understanding of the CTF's role in increasing the quality of Canadian productions available, we solicited opinions on the definition of quality. It was generally agreed that there was no single definition of quality. Viewership, which was addressed above can be an indicator of quality, on the assumption that more viewers will be attracted to quality productions. However, viewers preference is extremely subjective and cannot be considered the sole indicator of quality.

In this section, we deal with other potential indicators of quality—namely awards, the views of critics and the cost of productions.

1. Awards

In Canada, the Gemini awards and their French counterpart, Prix Gémeaux represent some of the most prestigious awards Canadian programs can be nominated for. Exhibit IV-10 shows the percentage of nominees and winners at the Gemini and the Gémeaux that received CTF funding in 1998 and 1999 (data from previous years are not available since the CTF only started tracking the awards in 1998).

Exhibit IV-10
Percentage of Nominees and Winners of Gemini and Gémeaux Awards that Received CTF Funding



Source: CTF

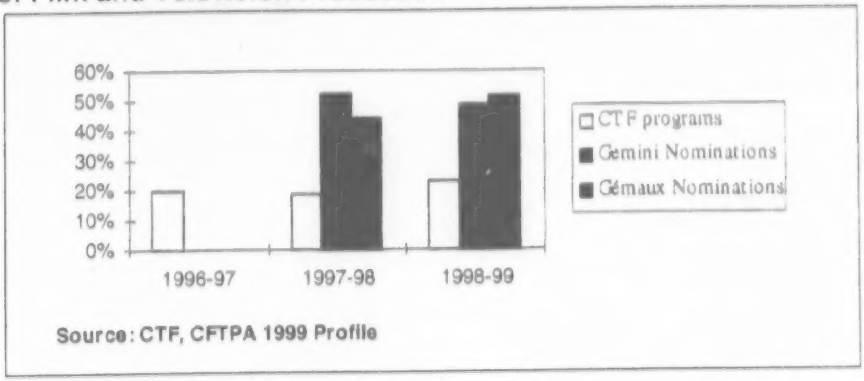
The results seem to be relatively similar between the two years. CTF funded programs represent about 50% of all nominees and winners, in the categories for which CTF funded programs are eligible. In order to get a better appreciation for these results, they were compared to the percentage of CTF funded programs within the Canadian production industry.

Although statistics on the total number of CTF-funded programs exist, statistics on programs that did not receive CTF funding do not exist. However, the CFTPA does produce statistics

on the total volume of film and television production in Canada. Over the last three years for which volume information is available, growth has been in the order of 3% per year.[1]

If we project that the total volume of film and television production for 1998-99 has grown by a further 3%, the percentage of programs receiving CTF funding has gone from around 20% in 1996-97 to about 23% in 1998-99. Our extrapolations suggest that while CTF-funded programs represent approximately 23% of all industry production, they have been nominated for 50% of the Geminis and Gémeaux. These results seem to indicate that CTF funded programs are of higher quality than non-funded programs.

Exhibit IV-11
CTF-Funded Programs Receiving Awards as a Percentage of Total Volume of Film and Television Production



Source: CTF, CFTPA 1999 Profile

2. Critical reviews

Reviews of Canadian programming provide another perspective. In order to obtain information on the critics' views on CTF funded programs, four respected television and film critics where interviewed (one from Vancouver, two from Toronto and one from Montreal).

All critics interviewed agreed that the overall quality of Canadian programs has been increasing over the past 10 years, particularly in the past few years. From their point of view, the CTF has had a very central role in increasing the quality of programs available to Canadians by allowing productions to have larger budgets. As a result, producers can use more experienced writers, actors, directors and spend more on the technical aspects of production, resulting in higher quality programs. Even though the quality of Canadian programming has improved, the drama genre is still inferior in quality to American counterparts in their view. Documentary and children's programming on the other hand, are among the best in the world.

---

[1] *The volume of production figures include the production budgets of CAVCO and non-CAVCO certified productions, foreign location shooting, non-theatrical productions, and conventional broadcasters' and specialty and pay channels' in-house productions. Volumes for 1995-96, 96-97, and 97-98 were $2.817M, $2.940M and $3.005M respectively. CFTPA, 1999 Profile, p. 16.*

This view is consistent with the perspective reflected in a CRTC survey of audience which shows that most viewers[1] still rate the acting, production quality and entertainment value of Canadian programs lower than those of American programs. However, information and the quality of language—key aspects of documentary productions are rated higher than American productions.

Exhibit IV-12
Audience Viewing Attitudes on Aspects of Quality

	American Programs		Canadian Programs	Quebec Programs
% Claiming to be very satisfied	English Canada	Quebec	English Canada	Quebec
Acting	49	32	29	39
Production Quality	48	43	25	26
Entertainment Value	41	30	24	22
Information	28	26	40	32
Dialogues	28	19	25	22
Quality of the language	24	21	39	21

Source: CRTC September 1998 report "Audience Viewing Habits and Attitudes with Respect to Programming and Canadian Content"

Some of the critics raised the question of whether the CTF should concentrate on promoting the strengths of the Canadian television industry, instead of funding high budget dramas that cannot compete with American productions. However these same critics do acknowledge that providing the Canadian public with a Canadian alternative is perhaps what the CTF is all about.

3. Cost of production

A number of stakeholders indicated that the cost per hour of programming was an effective quality indicator. This contention is based on the belief that higher costs of production allow producers to hire more experienced writers, directors, actors and technical personnel. This in turn leads to a higher production quality.

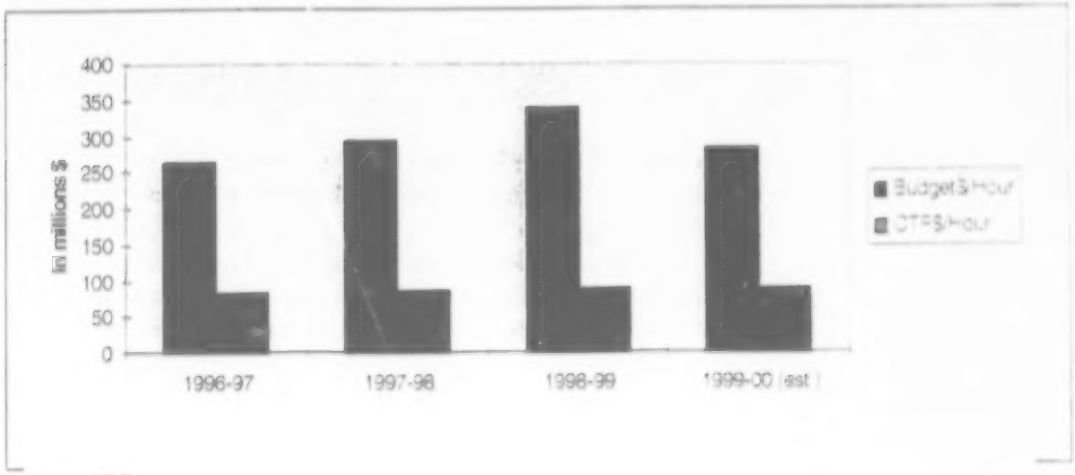
Since the Fund's establishment 4 years ago, the total average investment per hour of production has fluctuated, increasing from about $263,250/hour of production in 1996-1997 to $337,490/hour in 1998-1999; then decreasing to $282,620/hour of production in 1999-2000 (Exhibit IV-13). There has been an overall increase in investment per hour of production in spite of the fluctuations.

---

[1] *Exhibit IV-12 is intended to compare Canadian and American programming. Canadian programming therefore refers to English language programming and Quebec Programs refer to French language programs. The mother tongue of the viewers may be English or other. In Quebec, 83% of 502 respondents were French speaking, 8% were English speaking and 9% identified another mother tongue. In the rest of Canada, 7% of 1,101 respondents identified French as their mother tongue, 78% identified English as their mother tongue, and 16% identified other*

Exhibit IV-13 also shows that this increase in average investment per hour of production was achieved with a relatively constant amount of CTF funding per hour, suggesting that producers have been able to use CTF support to lever an increasing amount of funding from other sources.

Exhibit IV-13
Total production budget and CTF investment per hour of production



Source: CTF

C. Impact of the CTF on employment and the vitality of Canadian companies

The vitality of Canadian production companies in effect drives employment. In other words, if the sector is healthy, employment should increase. In this section of our report, we assess the vitality of Canadian production companies, and then determine whether employment data support our conclusions that the vitality of the sector has improved since the introduction of the Fund.

1. The vitality of Canadian production companies

We measured the vitality of the Canadian production sector in three ways—by determining whether the sector's access to private sector funds including foreign investment in Canadian productions had increased, by determining whether exports of Canadian programs had increased, and by determining whether the number of co-productions in which Canadian firms were involved had increased.

a) Access to private sector funds

As stated in Chapter II of this report, the number of production companies in all areas of the country that are able to create high quality programs has increased. The increasing numbers of publicly-traded companies that are able to attract significant equity and bank financing has helped build an infrastructure whereby producers have

the means to invest in programs to a greater extent than in the past and, to bring new sources of revenue to their projects. In the mid 1980's, no Canadian production companies were publicly traded. Today, 6 of the top 10 production companies are publicly traded.[1] It cannot be claimed that this can be attributed solely to the existence of the Fund, given the many other supports available, but the Fund has played a role.

Furthermore, there has been an increase in foreign financing of Canadian productions. In 1994-95, financing from foreign sources represented 7.4% of total financing. By 1996-97, foreign financing accounted for 28.6% of total financing, representing an increase of close to 300%. However, in 1997-98, there was a decline in the amount of financing from foreign sources (both U.S. and others) from approximately $190M to about $175M.[2]

The CTF's Activity Reports for 1997-98 indicates that foreign funds represent 6% of all television budgets and that foreign investment in the financing of programs receiving Fund support totaled $23,857,656. This number is significantly less than the total amount of foreign funding available and may be attributed to the fact that it is more difficult to attract foreign money for distinctively Canadian programs in advance of those programs establishing a track record in Canada. If the track record is established, programs can be sold internationally. Unfortunately, there are no available data on post-production sales of CTF-funded programs.

b) Export of Canadian programs

The vitality of the Canadian industry can also be measured by the number of exports in the film and video sector. Statistics Canada data indicates that exports in the film and video sector rose nearly 174% between 1992-93 and 1996-97, from $132M to $361.5M.[3]

c) Increase in international co-productions

The number of co-productions from 28 in 1993-94 to 71 in 1997-98.[4]

The Fund also increased the number of television productions supported from 17 in 1997-98 to 24 in 1998-99. During that same time, the number of hours of television co-productions increased from 76 to 120, and Fund contributions rose from $8 million to 11.4 million. This has resulted in a significant increase in the budgets of the

---

[1] *Alliance Atlantis, Cinar, Telescene, Nelvana, Coscient, Salter Street, Peace Arch, and Fireworks.*

[2] *Until data are available for 1998-99, it is not possible to determine if this decrease represents a trend.*

[3] *It is not clear if there is a relationship between the Fund's activities and these increases. However, in spite of the lack of quantitative data, anecdotal information from producers would support a conclusion that such a relationship does exist.*

[4] *Telefilm Canada, "20 Years of Co-productions on the International Scene" www.telefilm.gc.ca en/affint/coprod/20_ans.htm.*

programs to be broadcast—high quality Canadian content programs that will be available to Canadian audiences within two years of the production.

Those independent producers who were involved in co-productions indicated that the presence of the Fund has had two very beneficial effects for them in this area:

- The ability to bring money from the Fund as well as a broadcaster licence fee means that the producer is able to attract foreign production partners and their funding programs, where they exist.
- The larger amounts of investment that they are able to bring to the deal mean that they are able to have greater creative and financial control, thereby increasing the relevance to Canadian audiences as well as maintaining a greater portion of the post production revenues.

2. Employment

One measurement that can be used in determining whether the CTF has achieved this objective in its first two years is the number of direct jobs in the industry. However, the number of direct jobs involved in the creation of independently-produced programs for Canadian television is not available. As noted in the Environmental Scan (see Chapter II), between fiscal years 1991-92 and 1997-98 the number of direct jobs in the entire television production industry increased by over 87%.[1] However, this includes employment in CAVCO and non-CAVCO certified productions, foreign location shooting, non-theatrical productions and broadcasters' in-house productions. In fact, some of the people we interviewed suggested that most of this job creation was due to the growth in foreign location shooting, rather than domestic production.

In the absence of employment data, we carried out an estimation of the number of jobs created because of the CTF.

Statistics Canada, based on internal research related to the Film Production Survey, has calculated that for every million dollars of production activity in Canada, 14 people are directly employed in production.[2] This implies that the 1997-98 CTF funding to the industry of $161.2 million created an additional 2,250 production-related jobs.[3]

If we use the total production budgets for CTF funded programs, the number of jobs created would be considerable. As many of the CTF funded programs would not be made without a Fund contribution, this extrapolation can be justified.

---

[1] *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile", February 1999.*

[2] *Data regarding internal Statistics Canada direct job multiplier impacts were provided by Canadian Heritage.*

[3] *Overall, the $552 million of productions supported by the CTF in 1997-98 created a total of 7,728 full time equivalent jobs.*

In addition, Statistics Canada estimates an employment multiplier of 1.24 in other industries as a result of every person directly employed in production. Consequently, a further 2,800 (estimated) people were employed in other sectors of the economy due to the $161.2 million provided by the Fund to the Canadian television production industry.

In addition to this statistical evidence, it is worth noting that many of the producers interviewed for this study indicated that CTF-funded productions tend to utilize more Canadian resources than non-funded productions, since the additional funds give producers more flexibility to hire more Canadian talent and "better" Canadian talent.

Job creation is certainly an important and worthwhile benefit of the CTF. However, as noted earlier in this report, more emphasis should be placed on cultural objectives rather than economic benefits in order to strengthen the cultural focus of the Fund in an environment of global concerns over industrial support mechanisms. This is not to say the 10/10 point requirement should not be maintained. However, the intent of this requirement should be focussed on the cultural importance of having Canadian control over creative decisions to ensure productions remain "distinctively Canadian", rather than the economic importance of job creation. Job creation will most certainly continue, but as a secondary benefit.

D. The impact of the CTF on the availability of Canadian programs

The Request for Proposal requested for an analysis on the impact of the assistance provided through the CTF on the availability of Canadian products. In this section we look at changes in the number of programming hours and number of productions and funding commitments and draw the conclusion that there has been some increases on the availability of Canadian programs as a result of the CTF.

1. Number of CTF funded productions and hours

The amount of CTF funding available has increased since the Fund was established, going from $199 million in 1996-97 to $212 million in 1998-99. However the increase in funding available does not seem to be significant enough to have any impact on the total number of productions or total number of hours as Exhibits IV-14 and 15 indicate.

Exhibit IV-14
Total Number of CTF-Funded TV Productions by Year

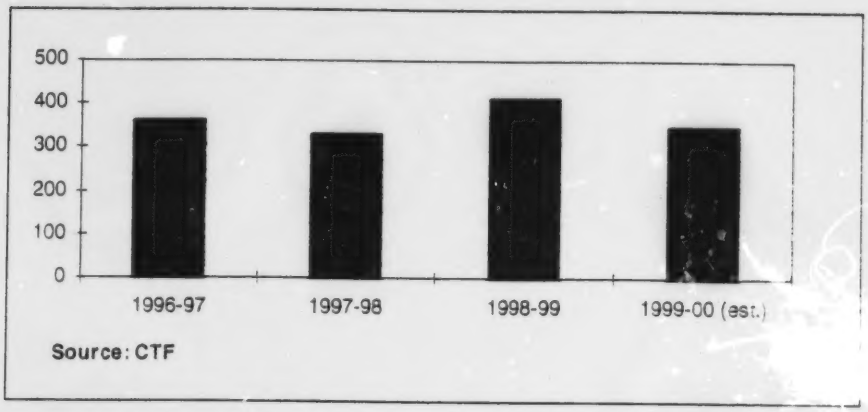
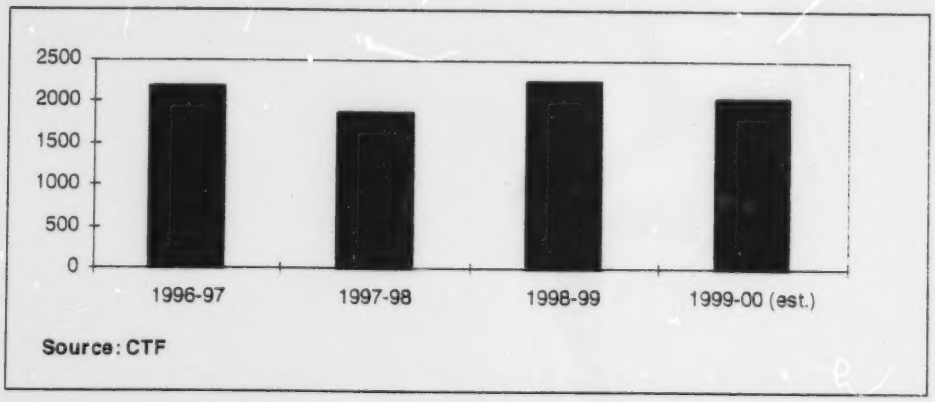


Exhibit IV-15
Total Number of CTF-Funded TV Programming Hours by Year

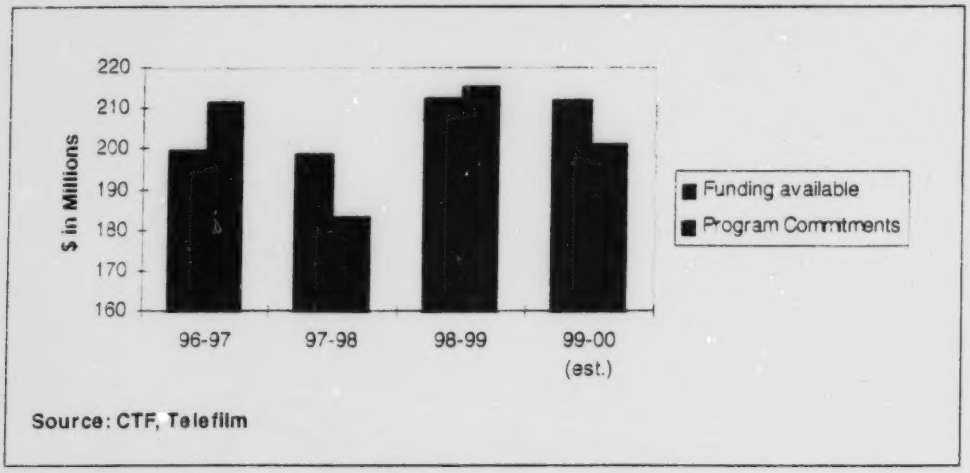


During the 1996-97 funding cycle a total of 362 productions were funded (excluding 14 feature films), creating 2193 hours of programming. In 1999-00 there will be 349 productions (excluding 15 feature films), generating 2048 hours of programming.

2. Funding commitments

It is important to recognize that an increase in available funding does not automatically translate into an increase in funding commitment. The available funding is also used to cover administrative costs as well as over-commitments from previous cycles. In 1997-98 and 1999-00 the decrease in the number of hours and the number of productions was the result of compensation from over-commitment in 1996-97 and 1998-99. To compensate for over-commitment, the CTF seems to under-commit the following year, as shown in Exhibit IV-16.

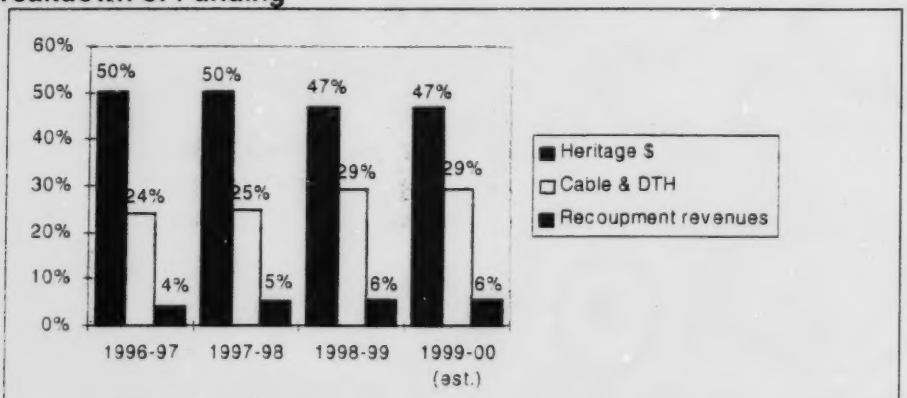
Exhibit IV-16
Total CTF Funding vs. Commitments by Year



Source: CTF, Telefilm

The amount of funding available has increased over the past four years, without Canadian Heritage increasing its contribution. In fact, the amount of Canadian Heritage funding available for projects decreased as a result of the 0.45% charge for general administration of the Fund, implemented for the first time the 1998-99 funding cycle. The increase in available funding is a result of private sector and recoupment dollars. The overall contribution of Canadian Heritage as a percentage of available funding has decreased as seen in Exhibit IV-17, while private sector funding has increased marginally.[1]

Exhibit IV-17
Breakdown of Funding



Source: CTF, Telefilm

[1] *Funding does not include Telefilm appropriations*

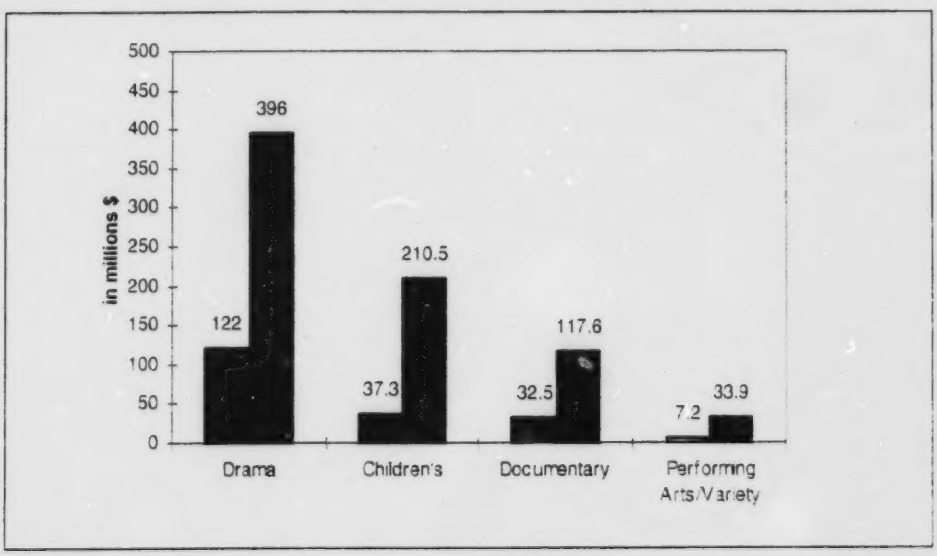
3. Conclusion

Although the availability of Canadian programs has remained stable since the CTF was initiated, if a comparison is made to the period before the CTF was in existence, the total volume of film and television production has increased. In 1991-92 the total volume of film and television production was about $1.6B; in 1997-98 it was just over $3B.[1] Of that amount, Canadian television production represents the largest share (61% in 1997-98)

E. The allocation of funds by genre

In the 1998-1999 season, the CTF used $122M out of a total of $199.2M (63% of total funding) to support 78 drama programs, resulting in a total of 600 hours of programming and generating an aggregate of $396M in production activity. In the documentary genre spending was at $32.5M (16.8%), an increase from $28.4M over 1997-1998 values. These programs generated 715 hours of programming with aggregate budgets of $117.6M. The Children's genre also experienced an increase in funding with 647 new hours of programming, 61 projects and $37.3M (19.3%) of funding. This support generated $210.5M of children's production activity. The smallest of the genre envelopes, Performing Arts and Variety, benefited from $7.2M (3.7%) in support of 43 projects, with total production budgets of $33.9M[2].

Exhibit IV-18
Production activity generated showing amount of CTF contribution



[1] *Please refer to Chapter II of this report, Exhibit II-16.*

[2] *The 1998-99 LFP regional applications received a 10% bonus. In 1999-2000, these bonuses were reduced to 5%*

Most stakeholders agree that genre envelopes are necessary for a variety of reasons. For example, genre envelopes prevent other genre productions from being swamped by high-end big budget drama. Conversely, they also allow the drama genre to obtain enough funding to produce significant projects.

1. The Drama genre

Because drama is the category of programming which draws the largest audiences, the opportunity to affect cultural output may be perceived as being greatest in the drama genre. It should be noted that in order to produce high quality distinctively Canadian productions, that are marketable internationally (e.g., attracting actors with marquee value), Canadian productions will continue the trend towards high budget. If it is important to continue to provide a Canadian "alternative" to foreign drama, it must be made clear to the industry that this investment is being made for specific reasons and better define the return, monetary or cultural, that is expected on this investment.

2. Other genre issues

Some stakeholders feel that public money would be better invested in the already successful children's and documentary genres. These are genres in which Canadians have an international reputation. Others felt that we may get more hours of programming per dollar spent on genres other than drama—an opinion not borne out by our cost per viewer statistics.

Some stakeholders feel that the drama genre itself needs to be redefined, excluding comedy and entertainment productions from contention.

The market and production schedule for one-off documentaries is significantly different from documentary series. Consideration should be given to creating a sub-category for one-off documentaries.

It should not be taken for granted that cultural impact is best felt in the drama genre. If we want to have a cultural impact, some stakeholders felt that we should pay more attention to the Children's genre, arguing that childhood is the best time to expose Canadians to their own culture.

The lack of funding for the performing arts and variety genre has virtually killed the genre in Canada. Some stakeholders feel that the current genre allocation has become "irrelevant". Stakeholders wonder if this is a "conscious" CTF decision.

3. Conclusions and recommendations

While previous demand and producer and broadcaster input are important considerations in determining the size of genre envelopes and should continue, there is no cost-benefit analysis done for allocation to the categories. We recognize that this is a difficult exercise to

undertake, but it would be worthwhile to look at the number of viewers delivered for each dollar spent by category of programming, or to develop some other method of assessing the efficiency and effectiveness of investment in each category.

This should not be the only or determining analysis. A strict reliance on such a criterion would result in all of the drama investment going to French-language programming as its lower budgets deliver higher audience shares. But it might be useful in making adjustments between some of the categories. Combined with an environmental scan that indicates broadcaster priorities, the types of new channels that are emerging and audience preferences, a more scientific analysis could guide the annual allocation process.

Our interview process did not show any great dissatisfaction with the allocations, although both documentary and children's producers did argue that their allocations should be increased. Their comments were not strongly expressed but were more of the nature "it would be nice if we had a higher allocation".

The Fund is supporting the categories of programming that need the greatest support, from both economic and cultural points of view. We do not see any need to include additional categories of programming nor to eliminate any of the existing ones.

We do not have any scientific method of evaluating the efficacy of investment in each category. While we do not believe that this should be the only analysis undertaken, such a review would provide the Board with another tool in assessing the annual allocations and would add a degree of transparency to the choices made.

Recommendations

- We recommend that genre envelopes be maintained, but the amount of funding allocated to each genre be reviewed on a regular basis. The review should take into account market demand and audience delivered per dollar.

- We recommend that the reason for providing a high level of support to the drama genre, as well as the monetary and cultural returns expected from this investment, be made clear.

F. The CTF impact on regional productions

The examination of this issue included a review of the definition of regional production, an analysis of comments received from stakeholders, and an analysis of the quantitative data that supports the conclusion that there has been an increase in regional programming. This leads to conclusions and recommendations on regional productions.

1. Definition of regional production

The Canadian Television Fund recognizes that production expertise can be found across the nation. Recognizing that the Canadian mosaic is fertile ground for diverse and colourful Canadian storytelling, the CTF encourages regional producers to make their voices heard by telling regional stories, thereby contributing to the diversity of the Canadian cultural landscape.

The CTF definition of a "regional production" is as follows:

- Principal photography occurs in the regions (a production centre at a distance of more than 150 km from Montreal or Toronto), with suitable exceptions for documentaries.

- The applicant producer is based in the regions, and:

  - Exercises full control of the creative, artistic, technical and financial aspects of the project or, if a regional/non-regional co-production, the regional producer has such control in proportion to its copyright ownership.

  - Owns more than 50% of the copyright in the production.

  - Initially owned and controlled the distribution rights to the project and retains ongoing financial interest in the project or, if a regional/non-regional co-production the markets and potential revenues are shared equitably in proportion to the financial participation of each co-producer.

  - Initiated the project or has meaningfully participated in its development.

Regional productions are eligible for an LFP bonus equaling 5% of the production budget. The EIP encourages regional productions by establishing genre envelopes or targets for each region based on the population of that region.[1] This causes some confusion and has resulted in some trade-offs to accommodate the reality of television productions in the regions of Canada.

For example, in 1999-2000, the genre target for drama productions allocated to British Columbia was greater than the indigenous production industry could support. As a result, B.C. had an unused portion of its drama genre budget, while Toronto had serious shortfalls. This disparity triggered the "trade-off" that took place during the 1999-2000 application cycle. In this ad hoc exercise, regions bartered for the right to produce more of a given genre (e.g., more drama in Ontario) than was allocated to the province based on the population formula. This exercise permitted the EIP administrators to fund all of the critical quality Toronto-based

---

[1] *The EIP Policy Guidelines for 1998-99 rfer to regional production under the category of envelopes but do not specify dollar value or percentage of funds to be allocated to regional production. Page 6.*

productions that it needed to fund, while British Columbia was able to fund more documentaries and children's productions than the population-based formula allocated.

2. Stakeholder feedback

In speaking with a representative sample of producers from across the country, we found that most producers are cognizant of the fact that a country with a small population base such as Canada cannot support regionalized production industries. The United States supports a colossal film and television industry that allows for regional expression, but it is very much centered in two major centres: Los Angeles and New York. Why should Canada's adolescent film and television production industry be so different?

However, a vocal minority feel that regional envelopes should be established, in spite of strong arguments that the country cannot support 10-12 major production centres. These producers believe that each region in the country, if not each province should be entitled to an allocation that directly correlates to the size of the population. Some of this attitude stems from what is known in the industry as the psychology of "entitlement", and a general lack of clarity with respect to the Fund's overall objectives and goals. In addition, some stakeholders felt that tax dollars collected in the region should be spent in the region. Others are concerned that even allocating genre envelopes on the basis of population de-emphasizes the quality aspects of project selection. As a result, projects that might have been funded if there were no regional genre envelopes, may be passed over.

3. Increase in regional productions

In this section, we demonstrate that the CTF has indeed achieved its objectives in terms of increasing regional programming.

In 1996-1997, the CTF distributed over $50M, or 28% of its total funding, to 105 regional projects, representing 309 hours of programming.[1] In 1997-98, the CTF's contribution was somewhat diminished with just over $40 million, or 24.9% of its total funding, going to 106 regional projects, representing 365 hours of programming.[2]

In 1998-99, the Fund's contributions to regional production increased significantly, with 33.9% of the CTF's total contributions ($67.5M out of a total of $199.2M) going to regional production, assisting in the production of 164 projects (or 550 hours of programming).[3]

The CTF regional allocations are similar to the regional allocations of one of its predecessors, Telefilm's Broadcast Program Development Fund. In 1994-95, that Fund allocated 32% of

---

[1] *Canada Television and Cable Production Fund, "1996-1997" Activity Report"*

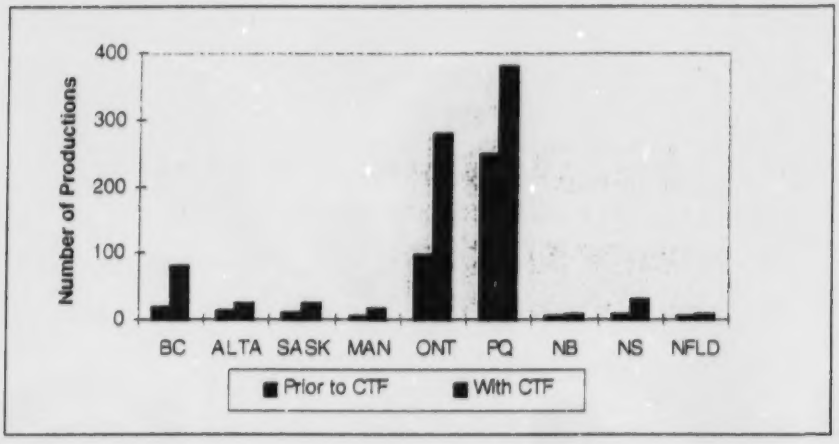
[2] *Canada Television and Cable Production Fund, "1997-98 Activity Report"*

[3] *Canadian Television Fund, "1998-99 Activity Report"*

total funding to regional production, while in 1995-96, 25% of funding was allocated to the regions.[1]

Although data on the number of regional productions (as defined by the CTF) prior to the introduction of the Fund are not available, it is possible to compare the number of productions in each province, prior to and after the introduction of the Fund. Exhibit IV-19 compares the number of productions by province in the two years prior to the introduction of the CTF (1994-95 and 1995-96) to the number of productions by province in the two years after the CTF was implemented (1996-97 and 1997-98).

Exhibit IV-19
Number of CAVCO certified television productions two years prior to CTF and in two years following the introduction of the CTF



Our comparison reveals that there have been increases in the number of CAVCO certified productions in all provinces, with the largest increases (in terms of percentage) in British Columbia, Manitoba, Nova Scotia and Newfoundland. In each of these provinces the number of productions has more than quadrupled.[2]

The budgets of CAVCO certified television productions in total for each province have also increased as shown in Exhibit IV-20. The largest increases (in percentage terms) have occurred in Saskatchewan (nine times higher), Manitoba (eleven times higher), Nova Scotia (ten times higher), and Newfoundland (eight times higher). Interestingly, the total budgets in each province have increased at a much higher rate than the number of productions. This indicates that the average budget per production in each province has increased. This is

---

[1] *Telefilm, "Annual Report 1994-95", and "Annual Report 1995-96."*

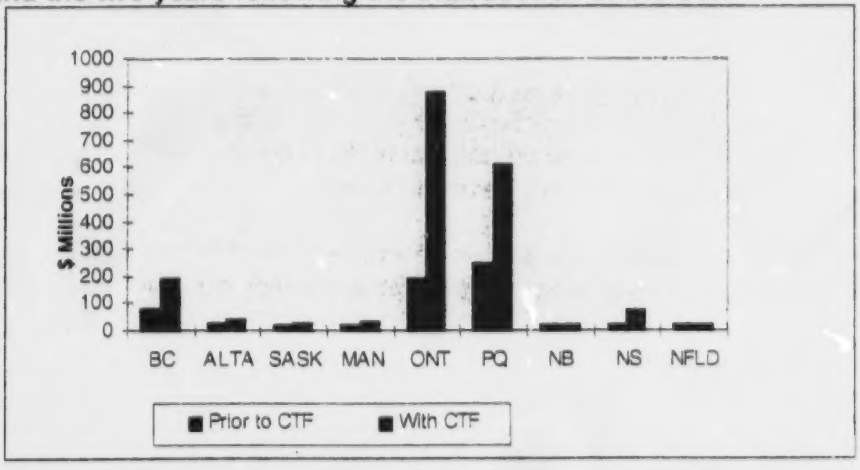
[2] *Note that because in some provinces the total number of productions and the budget levels are relatively small, small increases in absolute terms translate into large "percentage" increases.*

especially true for Manitoba and Nova Scotia, where average budget per production increased by 150% and in Saskatchewan where average budget per production has more than tripled.

It is also interesting to note the changes in minority official language production over the past three years. In 1997-1998, eight (8) French-language programs produced outside of Quebec (Alberta, Manitoba, New Brunswick and Ontario) received more than $1.8 million in CTF support. English productions within the province of Quebec received support in the order of $12.4 million for over 30 productions[1]. In 1998-1999 support for French-language production outside Quebec increased to a total of 12 French-language productions from outside Quebec (New Brunswick, Manitoba and Ontario), receiving $4.7 million. This represented a 50% increase in comparison to the hours of programming produced in 1997-1998[2]. For that same time period, English-language productions inside Quebec received a total of $11.3 million, a slight decrease over the previous year. In 1999-2000, 11.5 French-language productions outside Quebec (British Columbia, Manitoba, Ontario, New Brunswick, Nova Scotia) received slightly increased support in the order of $5.3 million. In 1999-2000, English-language production inside Quebec also received increased assistance, supporting 25.5 productions with $12 million in CTF assistance.[3]

Exhibit IV-21 shows that there has been a shift in the percentage of production budgets spent in Ontario and Québec, where most large publicly-traded firms are located and the percentage of production budgets spent in the rest of Canada.

Exhibit IV-20
Budgets of CAVCO certified television productions two years prior to the CTF and the two years following the introduction of the CTF

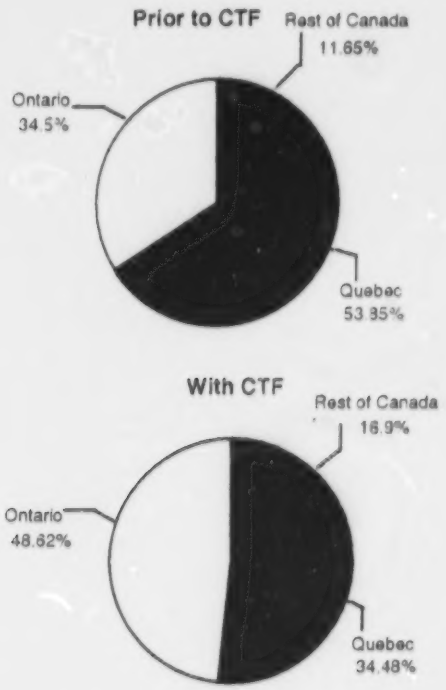


[1] *Canadian Television Fund Activity Report, 1997-1998, page 9.*

[2] *Canadian Television Fund Activity Report, 1998-1999, page 15.*

[3] *Canadian Television Fund Communique, August 4, 1999, Issue 2, page 1*

Exhibit IV-21
The shift in percentage of production budgets before and after the CTF



From these two charts we can draw the following conclusions:

- In the years following the introduction of the Fund, there has been an increase in the dollars spent in every province of Canada.
- When we look at where these increases have occurred as a percentage of total spending, the balance has shifted. The percentage of production budgets spent in Ontario has increased, as has the percentage in other regions outside of Québec.

Some Ontario producers would say that this puts Ontario producers from outside Toronto at unfair disadvantage. First, because the Ontario tax credits are not as generous as those of other provinces. Secondly, because it is much more difficult to make broadcasting arrangements with Toronto-based broadcasters, who are hundreds of miles away, and third these regional producers must compete with production "giants" and "network" with industry heavyweights.

4. Conclusions and recommendations

Expressing the current CTF objectives as 'encouraging regional production' and/or increasing industry job creation could well be interpreted as industrial objectives. In keeping with our belief that the primary objective of the Fund is cultural, we believe that the concept of regional bonusing based on the location of the production company should be abandoned. Instead, the bonus award should be based on "depicting" a regional story.

Of course, regional depiction will still involve on-location shots and local resources. For this reason, established regional production companies may well be the organizations best suited for telling such stories. But this may not always be the case. A revised emphasis on cultural expression would potentially allow production companies from outside a given region to film and produce projects that depict distinctively Canadian regional stories (e.g., *Emily of New Moon*) and still obtain a regional bonus.

Regional producers might raise strong objections to such a move, stating that the CTF needs to assist fledgling production companies with the development of their infrastructures—and in *all* regions—so that they can compete with central Canadian production companies. This however goes far above and beyond the mandate of the CTF.

Although the CTF has successfully increased regional production and followed its guidelines for doing so, now may be the opportune time for modification of the guidelines and providing greater clarity of understanding with respect to the Fund's overall objectives. Rephrasing the CTF objective of regional support so that it emphasizes regional expression rather than regional production and regional job creation would emphasize that the Fund supports a cultural objective not an economic objective.

Recommendations

- We recommend that the CTF modify its objectives related to regional production and regional job creation, replacing them with an objective that clearly supports the depiction of regional stories. Doing so would underline the cultural orientation of the Fund.

- We recommend that the quasi allocations of funds to the regions be eliminated.[1]

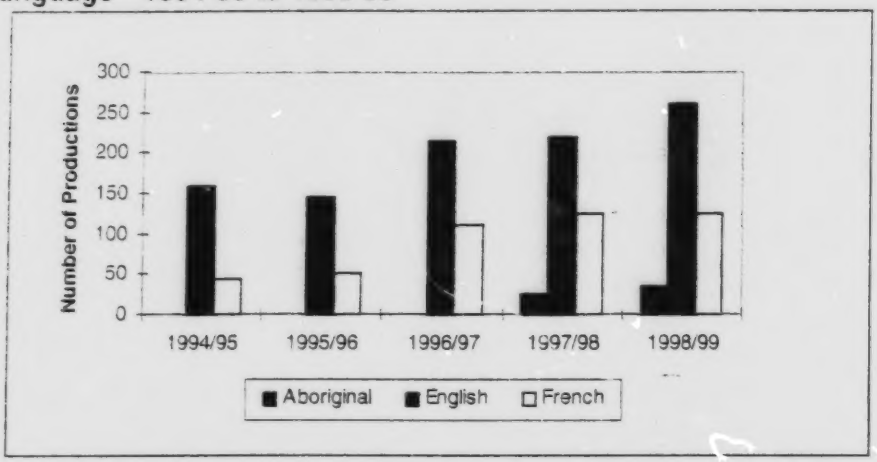
G. The CTF impact on increasing productions in both official languages

There has been a steady increase in the number of English and French language television productions supported by either the Broadcast Program Development Fund or the CTF since 1995-

[1] *Chapter V covers this issue in greater detail.*

96, as indicated in Exhibit IV-22. We are not able to determine whether this has been the result of the CTF alone or if it should be attributed to a general increase in funds available for television production. However, given the relative size of the CTF in relation to other sources of funding, we can conclude that the CTF has had a positive impact.

Exhibit IV-22
Number of television projects supported by federal funding programs by language—1994-95 to 1998-99



The relative proportion of funding allocated to French language and English language productions has not changed substantially over the last five years. In 1994-1995, 68% of the Broadcast Program Development Funds were allocated to English language production, while 32% were allocated to French language television productions. The funding distribution was similar in 1998-1999, with 66% of the funds going to English and 31% going to French language production (3% was allocated to aboriginal productions).

1. Aboriginal programming

In 1997-98, the CTF had earmarked $1M for Aboriginal language programs. In 1998-1999, the CTF supplemented EIP support, by establishing a corresponding LFP envelope, resulting in overall support to Aboriginal language programs of $1.9M. In all, during the 1998-1999 season, 17.5 new hours of programming were produced. With the licensing of the Aboriginal People's Television Network (APTN), it can be expected that the increase in the level of Aboriginal programming will continue.

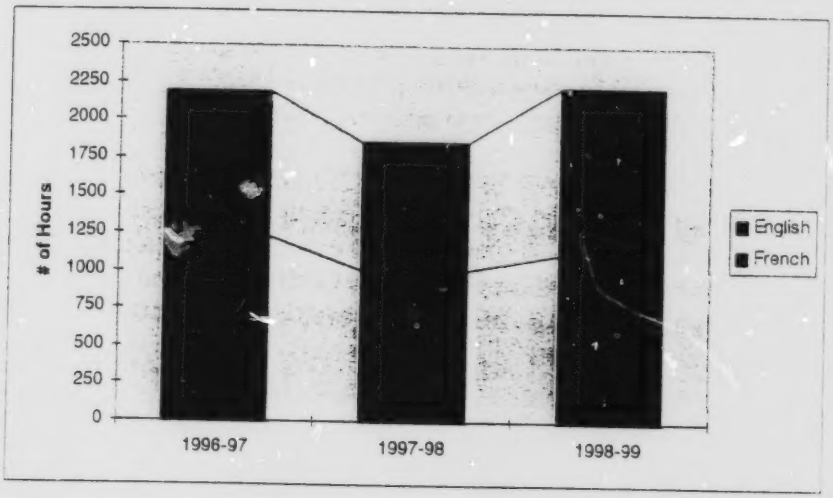
2. The continuing commitment to both English and French-language productions

The Canadian Television Fund is committed to directing two-thirds of its annual program dollars to English-language projects, while one third is committed to French-language programming. The CTF has consistently maintained this commitment over the past few

years, although the number of total hours of language programming produced has varied from year to year.

When the committed funding levels are converted to actual programming hours, a gap becomes evident. Over the past 3 years, while approximate 66% of funding went to English language productions, only 44-50% of total programming hours were produced in English. Approximately 31-32% of funding was allocated to French language productions, these productions account for 50-56% of programming hours, as shown in Exhibit IV-23.

Exhibit IV-23
French and English Language Programming Hours (CTF Funded)



French-language programming decreased by 17% to 1,010 hours in 1997-1998 from the 1996-1997 total of 1,223 hours of French-language programming time. In 1998-1999 French-language programming time rebounded by 10% to reach a total of 1,113 production hours.

English-language programming decreased less markedly than French-language programming (by 12%), declining to 850 hours in 1997-1998 from the 1996-1997 total of 970 hours of English-language programming time. In 1998-1999, English-language programming time rebounded to 1,114 hours, an increase of 31%. It should be noted that English-language production budgets are higher than French language budgets. This helps explain why there have been fewer hours of English-language productions.

3. The French-language film and television production industry

Although the CTF provides support to minority official language productions (i.e., support for French-language production outside Quebec and for English-language production within Quebec), for the purposes of this section our focus is on French-language productions produced in the Province of Quebec.

French broadcasting viewership statistics demonstrate that the French-language film and television industry is alive and well in francophone Canada, and especially so in the province of Quebec. This is due in large part to the distinct "flavour" of Quebec-produced programs. Viewership statistics demonstrate that the Quebec entertainment voice speaks to its population in such a way that the average Quebec resident continues to listen and to "tune in". [1]

For example, the French-language production, *Diva*, produced at a cost of $470K per episode, is watched by over 1.3 million viewers. A comparable English-language production, *Cold Squad*, produced for $970K per episode was watched by an average of 600,000 viewers for its first 13 episodes. Because of this excellent return in terms of viewership and overall cost per viewer, it could be argued that the CTF money invested in French-language productions is money well spent.

However, as Exhibit IV-9 indicates, using cost per viewer per hour data as a standalone indicator of what genres and languages of production should be supported can lead to decisions that would be questionable from other perspectives.

Generally speaking, although 66% of the total CTF budget is directed toward English-language productions, 1998-1999 CTF statistics tell us that the total number of French-language production hours is virtually the same with only 33% of the total budget. However, French-language production is well supported by the Quebec provincial government and does get monies from other sources (e.g., SODEC). In addition, French language programs tend to be produced with lower budgets.

4. Feedback from producers

a) The need for continued support

The French-language production industry's home grown success is a double-edged sword. Although its distinct "flavour' is appealing to French Canadians, Canada's French-language productions are much less interesting to international audiences. In fact, it is an accepted industry fact that French-language Canadian productions are much less "exportable" than English-language Canadian productions.

In spite of the fact that French language productions have successfully promoted Canadian culture and obtained excellent Quebec viewership, Telefilm Canada cannot recoup on its investment on its Quebec viewership alone. In order for it to do so, producers must sell the product internationally; something few French-language productions can actually do.

For this reason, some French-language producers argue that continued support is essential. Some also argue that French-language production and Quebec culture continue to be endangered. If funds do not continue to be provided to French-language

---

[1] *Please refer to Exhibits IV-4 and 5 for a comparison of English and French viewership statistics from our survey.*

productions to ensure the production of quality French-language film and television, francophone audiences will no longer tune in.

Others feel that because of excellent viewership statistics in French Canada, French Canadian culture is in less danger of assimilation than English Canadian culture.

b) The Quebec production industry's affinity for Telefilm Canada

In our discussions with French-language producers, we determined that the French-language production industry is decidedly more comfortable with the EIP program and the Telefilm Canada administration than it is with the Toronto-based LFP. Of course some of the comfort has much to do with the relative "subjectivity" of the EIP and the ability of French language producers to have access to EIP decision-makers to explain the concepts and the value of the projects they are proposing. In addition, proximity also alows French language producers to understand the EIP's priorities and interests.

French language producers have developed this affinity for EIP in spite of the fact that they often do not meet one of the key criteria for EIP project evaluation - that is, recoupment on the initial project investment. The recoupment score is granted based on a production's projected ability to generate revenues both in Canada and abroad. Several of our interviewees suggested French-language productions generally recoup less than English language productions because the potential market is smaller.

c) Need for more "LFP influence"

Obviously the proximity of Telefilm Canada's offices to the offices of Montreal producers has been a key factor in the development of the comfortable relationship between Telefilm Canada and French-language producers. The fact that Telefilm Canada's offices are conveniently located in Montreal, makes it easy for producers to go directly into Telefilm Canada's offices and "negotiate the terms of Telefilm's involvement". In the short-term this arrangement is comfortable and workable.

H. CTF impact on producing distinctively Canadian programs

One of the Fund's fundamental objectives is to provide support to the Canadian film and television production industry so as to facilitate the production of high quality, "distinctively Canadian" programs. In this section we would like to provide insight into the development of this approach, discuss its impact and explain why we believe that the distinctively Canadian emphasis of the Fund is of critical importance.

1. Background

The development of the Canadian broadcasting and television production industries has followed a distinctive path. The early days of the production industry were characterized by

relatively small cottage-industry production houses which occasionally sold programs to the CBC, which itself was the major producer of all genres of Canadian programs. Some of these producers were more oriented to selling programs internationally and their programs rarely reflected Canadian themes. In French Canada, most production was done in-house by the CBC and later by TéléMétropole.

Initially, English private television broadcasters broadcast little or no Canadian content other than local programs and network programs from the CBC, if they were affiliated. They produced national, regional and local Canadian news and sports, some game shows, children's programming with relatively low production values, in addition to some local variety programs and/or game shows. Drama as a genre was left to the CBC or was acquired from American broadcasters and producers.

With the arrival of the new CRTC in 1968 and the Broadcasting Act, a new orientation that attempted to reflect Canadian culture began to change the production and broadcasting industries. The CRTC enacted more exacting Canadian content regulations than its predecessor. Nonetheless, at the outset, the CRTC requirements were for hours of Canadian content alone and not for any particular type of content. During the 1980s, government began to take a greater interest in developing an industry that could provide high quality Canadian programming in categories that broadcasters were generally unable to afford or unwilling to risk.

The Broadcast Development Fund was mandated with supporting programs that would help build an industry. The Capital Cost Allowance was also aimed at developing the infrastructure that would ensure a Canadian industry. The CRTC and CAVCO definitions of Canadian programming were similar but not identical. Both were based on having creative functions (e.g., director, writer) filled by Canadians, rather than gauging the Canadianness of the project by its theme or subject matter. These initiatives enabled the development of a program production industry that provided Canadian producers, directors, writers, on-camera talent and craftspeople with employment.

In the late 1980s, the CRTC turned its sights on improving the quantity and quality of Canadian programming. Conditions of licence were imposed upon CTV, the CBC and Global for the broadcasting of drama, documentaries and children's programs. By the same token, other local stations were required to maintain or increase the quality of their programs by committing to spending on Canadian programs. These requirements resulted in an increase in Canadian drama and other under-represented programs to a limited degree.

As mentioned earlier, up to this point the emphasis of such programs was primarily on slotting Canadians into key creative/production positions to create a viable industry in Canada. However, with the introduction of the Cable Production Fund, the CRTC began to move towards not only using Canadian talent in production but introducing greater Canadianness in subject matter. In order to do so, the Commission increased the point count required for a program to be eligible for funding from 6 out of 10 to 8 out of 10. In tandem, Telefilm Canada increased its emphasis on Canadian storytelling resulting in an overall increase in Canadian subject matter in Canadian programming.

Driven by the fact that the most distinctive of Canadian programs generally had more difficulty in attracting foreign investment and were consequently more expensive to licence, the Fund's board introduced an additional bonus for programs qualifying as distinctively Canadian in 1998-1999. This cultural incentive was provided to assist in producing projects that would be more difficult to market, but would ultimately contribute to increasing productions that reflected Canadian culture and themes. In its most recent year, and in reaction to the over-subscription in 1998-1999, the CTF's board introduced a new requirement for funding. This new requirement stipulated that in order to meet funding eligibility requirements the proposed program had not only to meet a higher point count (10 out of 10), but also be *"distinctively Canadian"* by meeting four Essential Requirements (ERs). We will discuss these four ERs later in this section.

2. Have we produced more distinctively Canadian programs?

We developed an understanding of the Fund's impact on the production of distinctively Canadian programming from analyses of CAVCO statistics, the CTF's Eligibility Criteria for both 1998-99 and 1999-2000, the CTF Annual Activity Reports, and interviews with producers and other stakeholders.

It is clear that there has been a significant increase in the number of distinctively Canadian productions both in absolute numbers and as a percentage of all productions funded by the CTF. Nevertheless, quantifying this impact further is challenging because of the absence of data measuring distinctively Canadian programs prior to the introduction of the distinctively Canadian bonus. Neither the regulator or funders required distinctively Canadian programs or defined distinctive Canadian programming. The "Canadianness" of a program was measured using the CAVCO point count, however. This is a valid measurement to some extent, and in fact the 10 of 10 point count is one of the four ERs.

Exhibit II-23 of the Environmental Scan demonstrates substantial increases in the percentage of all Canadian productions certified by CAVCO that receive all the points available to them. The percentage rose from 74% in 1994-95 to 83% in 1997-98 and these numbers were attained before the introduction of the Distinctly Canadian bonus in 1998-99 and the four Essential Requirements for 1999-2000.

While some of the increase can be explained perhaps by the CRTC's 150% Canadian content credit for 10-point drama and children's programs, that bonus has been in place since 1984. What is coincident with the increase is the introduction of the Cable Production Fund (CPF) in 1994 with the first funding provided in 1995. The CPF required 8 of 10 points for a program to qualify for funding. In many cases, given that the 2 points available for foreign input are not sufficient to include both a foreign director or writer and a principal performer, many producers chose to use all 10 points for Canadians. In fact, 95% of the programs that received funding were awarded all 10 points.

However, there are a number of high quality Canadian programs that were awarded all 10 points, and in some cases received funding from the CTF or its predecessors which are not recognizable as Canadian in theme or subject matter. Such programs often receive good ratings and are able to crack the American market. The introduction of the distinctively

Canadian bonus in 1998-99 gave producers and broadcasters a greater incentive to produce and air fewer of the above mentioned Canadian productions and more "distinctively Canadian" programs. On top of that, the introduction of the Four ERs for the year 1999-2000 meant that all programs funded (with the exception of some co-productions) were to be distinctively Canadian. In fact, in 1998-99 94% of LFP-funded projects received the distinctively Canadian bonus, while 100% of LFP and EIP-funded projects were distinctively Canadian in 1999-2000.

For all of these reasons and despite the lack of data for previous years, we believe that it is reasonable to assume that the CTF has increased the number of distinctively Canadian programs that are produced and broadcast.

Additionally, qualitative feedback from broadcasters, producers and other stakeholders indicates that the Fund's presence has resulted in an increase in the number of distinctively Canadian programs produced and broadcast in Canada. We therefore conclude that the CTF has met its objective of promoting distinctively Canadian programming.

V

The Relationship Between The EIP And The LFP

The Request for Proposal specifically identified the need to review:

> *the relationship between equity participation (EIP) and licence fee top-up LFP), based on the experience of the Canadian Television Fund to date in supporting productions, including an assessment of their relative effectiveness.*

In this chapter, we have summarized our findings with respect to both components of the Fund, reported on stakeholder feedback and drawn conclusions about the relative effectiveness of the EIP and LFP.

A. Background information

The economic realities of Canadian broadcasting are that the margins between the cost of acquiring Canadian programs and the revenues generated tends to be much smaller than the margins that can be generated with the acquisition of foreign, mainly American programs. In fact, broadcasters have indicated that in many cases they do not make back the amount of money paid for licence fees in advertising revenue. This is even more likely for programs made with Canada as the primary marketplace. Therefore, to encourage the development of Canadian expression, the government determined that financial support was necessary. That support is provided in the form of the Canadian Television Fund.

The Canadian Television Fund consists of two separate programs—the Equity Investment Program administered by Telefilm Canada and the Licence Fee Program which is administered by the CTF (as an organizational unit as opposed to the Fund). Applicants can apply for either EIP funding, LFP funding or both.

1. The EIP

The EIP can contribute up to 49%[1] of a project's allowable costs for production of Canadian television programs and feature films through a direct cash investment. The intent of the EIP is to recoup its investments "no less favourably than on a pari passu and pro rata basis with

[1] *The EIP's negotiated participation has been about 28%.*

all other financial contributions".[1] In many cases because there is no recoupment, this converts the investment into a grant. The EIP also contributes to the development of programs and feature films through advances.

2. The LFP

The LFP contributes to the production of Canadian television and feature films in the form of a non-recoupable licence fee top-up. The financial contribution ranges from 15% to 35% of production costs.

In 1998-1999, the Canadian Television Fund provided $199.2 million to support 413 television productions with total budgets equaling $758 million. The LFP was able to contribute to the vast majority (91%) of the applications submitted to it—354 projects of the 387 that submitted applications received project funding. Similarly, the EIP contributed to 90% of the projects that applied for funding—383 of the 425 projects that applied to it.[2]

B. Advantages and disadvantages of the LFP and EIP

We asked producers, broadcasters and other stakeholders their opinions of the EIP and the LFP. These are reflected in the following sections.

1. The LFP

If a broadcaster agrees to licence a program, which presumably would only happen if analysis suggested that there was potential audience and advertiser interest in the program, the producer can apply for a licence-fee top-up. The licence-fee top-up serves the purpose of closing the gap between what a broadcaster would be required to pay to licence a Canadian program versus the cost of licence for an American program.

The LFP was designed to be easy and quick to administer. There was no in-depth analysis required as awards were based on straight-forward criteria (e.g., a broadcaster supported the project and it received the specified number of CAVCO points, therefore the LFP supported the project). As there was no payback required, there was no need for recoupment analysis. Creative decisions were left to producers and the broadcasters who paid the licence fee, thus eliminating the need for a creative assessment. Furthermore, there were no protracted negotiations required, because LFP was not an investor. Many producers and most broadcasters supported this approach to funding.

A major disadvantage of the LFP was that there was no direct dollar return for the taxpayer if the project was successful.

---

[1] *Canadian Television Fund, 1999-2000 Guidelines, Main Document, page 17.*

[2] *Canadian Television Fund Annual Activity Report, 1998-99, page 10.*

Over the past few years, two changes have occurred that have changed the perception of the LFP to a degree. Firstly, in the opinion of some, the four ERs have introduced a degree of subjectivity into the decision-making process. Nonetheless, in comparison to the EIP, the LFP process remains a much more objective and straight-forward process.

The second change raises other concerns. Some broadcasters have in the past few years, issued more licence commitments than they expect to meet. As a result, CTF is not presented with the real broadcaster agenda and therefore, may make decisions that are based on false premises. If the trend continues, awards will have to be reversed and the overall efficiency of the process will be reduced.

2. The EIP

There are two unique advantages resulting from the EIP's role as a cultural investor. The first is that the EIP administrators at Telefilm Canada conduct a thorough business analysis as part of their due diligence process, and the second is that the EIP is designed to recoup at least part of the investment. The use of business case analyses imposes a discipline on producers who have access to public funds. This business analysis approach has been of service to the milieu in general. Either the results of the EIP analysis or an independent business analysis process are now being used by some of the private funders in making their decisions to invest equity, provide grants and/or loans to production projects.

Recoupment has the advantage of ensuring that successful projects repay at least some of the investment provided. This in turn ensures more money is available to the Fund to assist a greater number of projects. In addition, it serves as a brake on the interest of some producers who may have to repay some of the money.

However, there are disadvantages to the EIP's involvement as a cultural investor as well. First, the decision-making process is considered by many producers and by other stakeholders to be overly subjective, and lacking in clarity and transparency. While almost all stakeholders felt that the business case analysis was valuable and took into account marketplace criteria, they contended that subjectivity crept in at other points in the analysis. They hold that this is true, in spite of the introduction of the EIP evaluation grid in the 1999-2000 season. A number of stakeholders commented that the EIP "is wonderful if the producer fits into their agenda or knows how to work the system". However, decisions are said to be made with little regard to objective criteria especially when EIP staff at Telefilm do not care for the producer making the application. Some of the stakeholders interviewed indicated that there was enough flexibility in the system to allow EIP to show a significant degree of recoupment during periods when that was seen as a government priority, and lower levels of recoupment when this was seen as a lower priority. There have also been several suggestions that the percentage of funds recouped is low in relation to the costs associated with obtaining the money.

While our case study analysis suggests that there is less subjectivity than is perceived by some stakeholders, there were sufficient numbers of concerns expressed to suggest that action is required in the areas of subjectivity, transparency and recoupment.

C. Leveraging production activity

An underlying goal of the CTF is to leverage its contribution to the television production and broadcasting industries, to attract financing from the private sector so that higher cost, higher quality projects can be produced. The analysis of the leveraging impact of the CTF is somewhat complicated by the fact that about $60M (1998-1999) of the Canadian Television Fund is private sector money, provided primarily by the cable industry. However, for purposes of this analysis, the cable industry's contribution to the CTF is not broken out.

Exhibit V-1 provides a breakdown over 4 years of the leverage generated by the LFP alone, the EIP alone and the leverage generated when both the EIP and LFP contributed to a project. Exhibit V-2 provides a breakdown of the total leverage from the EIP and LFP for each of the same four years.

As Exhibit V-1 indicates, the impact on leverage of the LFP and EIP has varied from year to year. There are explanations for these differences which should be taken into consideration before any decisions on changing the mix or increasing or reducing the number of projects that receive funding from both programs.

We have not identified all of the reasons for the leveraging differences by year and by program, but offer the following as a starting point. More in-depth analysis could not be undertaken because economic factors have changed annually over the 4 years of the Fund's existence, the criteria governing allocation of funds have changed. Both these factors may have influenced the ability of projects to attract private financing. In particular, the move to fund only distinctively Canadian programs may have had an impact on the ability to attract private financing, especially foreign financing.

- Leverage figures for 1996-97 may be skewed by the fact that in September of 1996, $100M was made available through the introduction of the Fund. By that time, all LFP monies and Telefilm Broadcaster Fund monies had already been allocated. The production industry made an extraordinary effort to identify additional projects that would be eligible for the funding that was suddenly available. This pace could not be maintained by the industry on an on-going basis and this is apparent in the figures for 1997-98. Not only did LFP leverage, and the leverage for jointly funded projects drop that year, the number of projects funded by the CTF dropped from 362-330.

- In 1997-98, the EIP provided approximately $5M less in funding and its leverage increased from 2.4 times funding in 1996-97 to 4.5 times funding in 1997-98. The total amount of EIP funding available increased in 1998-99 by about $2.5M and leverage increased, to 5.2 times EIP funding. When EIP funding was reduced by about $4.5M in 1999-2000, leveraging dropped as well to 3.4 times funding. An increase or decrease in EIP funding does not appear to correlate to the leveraging capacity of the program.

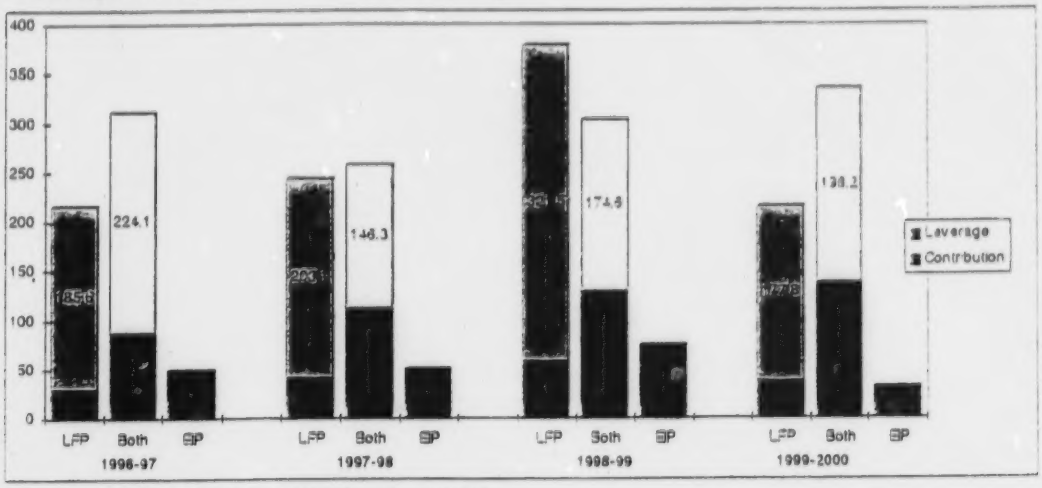
  The same can be said for the LFP, where increases in monies available have lead to both increases and decreases in leveraging. It may be as simple as saying that the type of projects funded effect the ability of the CTF to leverage private sector funds. To

prove this hypothesis however, would require an analysis of each project funded, as well as a review of its viewership draws and foreign sales for each program funded.

- When funding was restricted to distinctively Canadian programs in 1998-99, figures suggest that leveraging was not affected. In fact, the leveraging capacity of the LFP, EIP and the two programs together improved over the previous year. However, the improvement did not continue into 1999-2000.

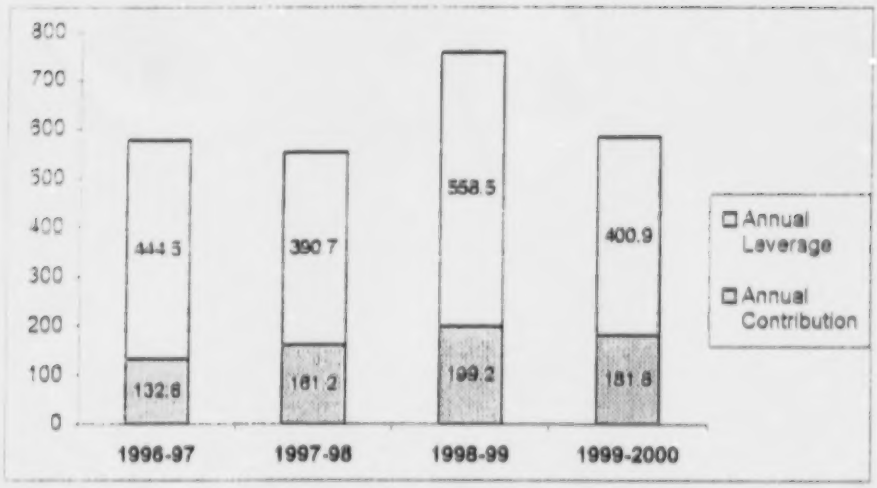
- The reduced leverage in 1999-2000 may be explained in part by the fact that the CTF provided $17M less in funding, or by the fact that the number of jointly funded projects was at an all time high at 156 projects. (In 1996-97, 123 projects received funding from both programs; in 1997-98, 93 projects received joint funding; and, in 1998-99, 124 projects received joint funding.) More funding was provided for big budget English drama productions in an effort to improve quality and production value.

Exhibit V-1
Leverage Analysis for Television Programs



* *Source of Data: Canadian Television Fund- LFP*

Exhibit V-2
Total Leverage Analysis, by Year

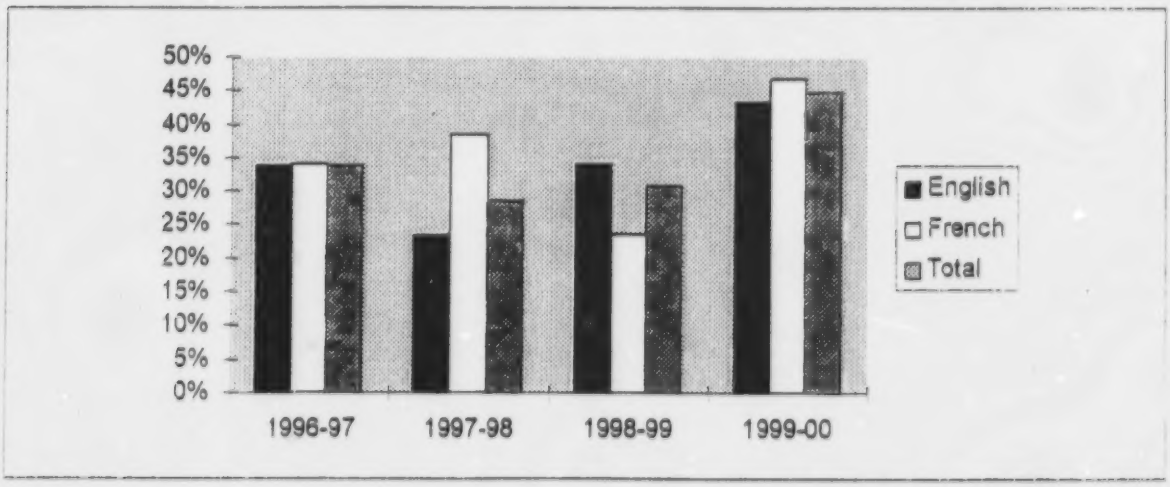


Source of Data: Canadian Television Fund—LFP

D. Linkages between the EIP and LFP

As Exhibit V-3 demonstrates, the number of English-language projects that were funded by both EIP and LFP programs rose from 23% in 1997-1998 to 43% in 1999-2000. This 20% percent difference is due to the new funding criteria that provided additional points to any project that applied for and received EIP funding. The linkage between EIP and LFP also increased with French-language productions, moving from 38% in 1997-1998 to 47% in 1999-2000.

Exhibit V-3
Percentage of funded projects that received both LFP and EIP support



1. Why the linkage?

In the press release announcing the guidelines that bonused EIP involvement in the LFP ranking scheme, the Fund was not explicit about the reasons why it considered such linkage important. However, the Fund did note that the changes introduced in evaluation were intended to make the Fund's decisions more market-driven.

If the linkage between the EIP and LFP was to make the Fund more market driven, the fact that EIP approval was required first is confusing. The more market-driven funding mechanism is the LFP, not the EIP. However, by increasing the probability that EIP funded projects would also receive LFP funding, this action did in fact serve the same purpose.

Producers felt that the linkage between the two programs had been put in place for two reasons. Some felt that the linkage was simply to increase the budgets of distinctively Canadian projects. It is clear that both EIP and LFP funding would increase budget and quality proportionately.

Others felt that this linkage was a strategy used by the CTF Board to have the EIP administrators at Telefilm Canada "march to the beat of the same drummer", that is, to ensure that both organizations were working towards the achievement of the same objectives.

2. Bonusing for the EIP linkage only?

A number of stakeholders were curious to know why involvement by private equity funds such as the Shaw Children's Program Initiative or the Independent Film and Video Fund[1] does not receive the same bonusing. These funds also have due diligence processes that are followed before committing the funds. Private equity fund involvement could potentially decrease the demands on the EIP and thereby stretch the public's dollar.

E. What the case study analysis revealed

We examined eight cases that covered all possible combinations of EIP and LFP linkage, language and genre.

Based on this limited number of cases, the Fund currently practices exactly what it purports to when conducting project evaluations. This indicates that in spite of the criticisms levied at the two CTF programs, the processes used work more often than not.

This exercise was valuable because of the fact that it permitted us to draw three conclusions:

- There are differences between the application and analysis processes of the EIP and the LFP. The EIP uses a more complex business analysis, with definite elements of subjectivity and judgement; while the LFP has a more streamlined and transparent process. We found this to be generally true, although with the addition of the 4 ERs an

[1] *Formerly the Maclean Hunter Fund.*

element of subjectivity was introduced. An animated Children's series, illustrates this point. This project was rejected by the EIP, because it was not sufficiently "creative". The more objective LFP process, which is a straight point score calculation, providing each applicant with a score that either qualifies it or disqualifies it from funding, approved the project for funding.

- When comparing projects applying to the EIP in 1998-1999 with those applying for funding in 1999-2000, we found that the introduction of the evaluation grid provided greater transparency. In examining 1998-99 files, it was not always evident what criteria or processes were being used to evaluate the proposed projects. The 1999-2000 evaluation process revealed this more clearly, and allowed us to pinpoint criterion ratings that were in particular, more judgemental (e.g., creativity).

- Some files contained recommendations that were negative. However the projects were funded in spite of this initial recommendation. This apparent contradiction led us to discover more about the group discussions that finalized decisions regarding the relative merit of projects. In this process, an initially negative recommendation could be overturned by a more positive group/panel evaluation.

F. The relative effectiveness of the EIP and LFP

Both the EIP and LFP contributed to improvements in the quality and quantity of programming; both supported regional productions and fostered programming in both official languages; both assisted in creating jobs; and, both contributed to the production of distinctively Canadian programming. In addition, as the CTF moved towards increasing the production of distinctively Canadian programming, early indications are that it may have reduced the ability of the industry to distribute television programming abroad.[1]

Overall we would have to conclude that both programs were effective. The issue becomes one of determining whether greater success could have been achieved if more funding had been allocated to one program or the other, or if one program or the other had been eliminated altogether. Undertaking the type of analysis required to establish relative effectiveness is complicated by a number of factors:

1. The criteria for funding have changed from year to year. Therefore, it is impossible to conduct an meaningful analysis of the impact of funding decisions over time.

2. Data on viewership and employment are not available in a format that would allow them to be used in an econometric model.

3. There is inconsistency in the evaluation of the four ERs as the case studies illustrated, and stakeholder feedback suggested.

---

[1] *The reduction in the amount of foreign investment in 1997-98 reported in Chapter II supports stakeholder comments that "distinctively Canadian " projects are more difficult to sell internationally.*

4. The EIP, which was designed as an equity fund has achieved a recovery rate of only 10 to 12%. Although it can take some years to recoup on an initial equity investment, these recovery rates suggest that return on investment is not the driving factor in the allocation of EIP funds.

5. There is considerable overlap in funding with 43% of English language programs and 47% of French language programs receiving both EIP and LFP funding in 1999-2000.

These factors and the absence of any consistent year over year data made the task of establishing the relative effectiveness of the two programs an impossible task.

In the absence of hard data, we could examine the problem from a theoretical perspective. LFP funding, because it is in effect a grant should improve the ability of producers to generate more and better quality programs, create infrastructure and more jobs. To the extent that producers have to return any portion of profits, that is repay investors, their capacity to invest directly in the industry must be diminished. This then suggests that if all funding were in the form of a grant, the likelihood of achieving CTF objectives would be increased.

However, the end result of providing grants has at least two problems associated with it. The first is that this would create a dependency on public funding. The second is that there is no justification for asking the taxpayers to provide financial support to profitable projects.

On the other hand, if all funding was based on equity investment and recoupability remained an important criterion, it is likely that many culturally relevant programs would not be funded.

G. Stakeholder feedback

We asked producers, broadcasters and stakeholders their opinions on the types of funding provided. As was the case for many other questions asked of stakeholders, there was no clear consensus.

Some respondents suggested that one equity fund was all that was required, while a smaller number indicated that they preferred a single licence top-up program. The majority, however, suggested that two programs were required—some because they felt that the EIP was not transparent, too subjective and capricious; others because the LFP was too objective. As one interviewee commented, the LFP has no way of rewarding innovation or artistic and cultural risk taking. "The LFP eliminates subjectivity and quality issues. This isn't any way to fund cultural/artistic productions." Still others felt that it was important to have "more than one door to knock at".

These variant opinions on the relative values of the two programs can be correlated to some extent to the stakeholder's genre, size, location and linguistic group. For example, more small documentary producers and French language producers prefer the EIP approach, as do some regional producers. By contrast, broadcasters and larger producers involved in high-end big budget drama are more supportive of the LFP approach.

Some stakeholders suggested that funding mechanisms should not be limited to equity and licence fee top-up only. These stakeholders suggested the Fund make greater use of grants, loans and lines of credit in addition to existing mechanisms.

Some raised questions about the need to fund projects produced by publicly traded or vertically integrated companies given that total funding is limited. Others argue that these companies are the ones with the creative and financing capacity to produce high budget drama. Restricting large and successful firms from access to the Fund would be counter-productive to creating a critical mass of Canadian programs in the categories that draw the lion's share of Canadian viewers.

H. The need for flexibility and accountability

To recap—providing all funding in the form of a grant would improve the ability of the industry to generate more and better programs, create infrastructure and more jobs. It is also likely to create dependency on government funding. Whatever type of funding mechanisms are put into place, it is necessary to guard against creating an increased dependency on continuing public sector support. To some extent, there is already an "entitlement" mentality in some segements of the industry. Some producers feel they are entitled to receive government funding for their distinctively Canadian programs. Some have even suggested that the Fund should be uncapped.

To avoid dependency and create accountability, it is necessary to ensure that equity funding means that monies will be recouped. Currently, EIP recoupment averages between 10-12% of annual EIP funding. This is a very low figure for a program that, in theory, is supposed to generate at least some money to reinvest into the industry. This low rate leads us to believe that the recoupment process is artificial and is used to justify the funding of projects that are judged culturally or artistically worthy, but that are not necessarily ever going to be profitable.

In all fairness it must also be mentioned that it can take several years to recoup on an initial equity investment. However, it does seem impractical to lend money to producers without any strict requirement for future repayment. This would be tantamount to going to a financial institution and borrowing money, wherein the borrower then states that he will speculate on the stock market and if he happens to make money he will repay the monies borrowed. Obviously no financial institution would survive using such a strategy. However, this seems to be the method that Telefilm currently employs.

At the same time, some producers argued that if Telefilm were to be aggressive on recoupment, this could be a disincentive for other private sector investors who might invest more if they could be on an earlier tier of recoupment.

In the final analysis the solution that is required is one that provides CTF with the flexibility to provide grants to programs that are culturally or creatively worthwhile and are not likely to ever generate a profit, while supporting those projects that are likely to generate some return with other support mechanisms such as bank loans, equity or lines of credit. This would provide producers with the opportunity to apply for the type of funding they felt was necessary as well—something they have indicated is important.

At the same time, the process must ensure that there is accountability—that equity investments are not treated as loans.

I. Conclusions and recommendations

Most of the conditions that existed at the time of the CRTC's Structural Hearing in 1993 continue to exist. The profit margins for broadcasters on distinctively Canadian productions are smaller than they are on non-Canadian programs or less distinctively Canadian programs. Therefore, there is a need for both a regulatory framework that will require broadcasters to purchase distinctively Canadian programs and financial incentives for producers to make them.

Producers have indicated that the June 1999 CRTC Television Policy weakened the regulatory framework that encourages broadcasters to purchase distinctively Canadian productions. Time will tell whether broadcasters will continue to licence as many 10 out of 10 productions. If there is a market for the programs, producers are bound to make them. What might be required is the licence fee top-up to encourage the purchase of the programs.

There are some conditions however, that have changed since 1993. For instance, there are more publicly traded companies and more profitable companies in 1999-2000, than there were a decade ago. At the same time, there are very few companies that could compete on a continuing basis with the large, highly profitable American companies that produce much of the programming watched by Canadians on Canadian television.

The publicly traded or vertically integrated Canadian companies should be able to apply for funding support that is available to smaller companies. In other words, success should be encouraged. But it may make more sense to provide the encouragement needed through guarantees of a bank loan, equity, or a line of credit. In other words, different types of producers in different parts of Canada need different funding support mechanisms. The type of support mechanism required may be influenced by:

- The type of producer:
    - Independent or part of a larger organization.
    - The size and profitability of the organization.
    - Location of producer.
    - The experience or lack thereof of the organization/producer.
- The nature of the project:
    - The genre.
    - The language in which the project will be produced.

- The marquee value of the cast appearing in the project.
- The extent to which the project is innovative (the idea being that more innovative projects may have greater difficulty obtaining financial support from the private sector, particularly if the producer does not have a well-established track history).
- The extent to which the potential audience can be projected (i.e., a return series production versus a first run).

- Type of broadcaster likely to licence the production.

This list is not intended to be all inclusive; it is simply an indication of the types of issues that need to be considered when allocating funds and determining the most appropriate funding mechanism.

At the same time, it is necessary to ensure that public funding does not create increased dependency and if possible, levers private investment. To that end, an appropriate business case analysis needs to be undertaken, similar to the type of analysis that is now done for EIP applications. Under the proposed scenario, a business case would be undertaken for all CTF applications as a first step in determining the type of funding mechanism that will be provided.

If it is determined that the project should receive funding in the form of an equity investment, a repayment schedule should be worked out. This repayment would be required, regardless of whether the project makes or loses money. Part of the funding could be provided in the form of an equity investment (that would be repayable) and part could be provided in the form of a direct grant. The decision would be made on a case by case basis.

In some cases of culturally significant programs or programs in certain genres where it is highly unlikely that equity investments could be recouped, it may be more realistic to provide a greater degree of top-up, grant or other funding mechanisms. In other cases, there would be no expectation of recouping on investment and this would be clear from the start. There would be no equity investments that had no return.

In the final analysis, one funding program is needed, with the capacity to use a variety of funding mechanisms and avoid a cookie-cutter approach. The EIP currently has the authority to use grants, loans and loan guarantees as well as equity loans. However, it normally provides equity loans that turn out to be primarily grants. We are suggesting that there be one fund with a number of funding mechanisms that might include licence fee top-up, equity investment, grants, loans and lines of credit, or a combination of more than one mechanism. The CTF would publish guidelines related to each type of funding mechanism.

The administrators will also need flexibility to adjust allocations between funding mechanisms rather than having fixed envelopes that may not reflect the needs of applicants.

Recommendations

- We recommend that the Canadian Television Fund consist of one program.
- We recommend that the administrators of the new Canadian Television Fund, consisting of one program, have the flexibility of determining the appropriate funding mechanism for each application including licence fee top-up, equity investment, grants, loans, lines of credit or a combination of more than one mechanism.

J. Summary of benefits of one funding program

Having one program with multiple funding mechanisms will provide flexibility and transparency and can help to reduce dependency on public funds.

1. Flexibility

The process we envision would require the CTF to develop criteria for each different type of funding mechanism (i.e., there would be different criteria for grants, equity funding, licence fee top-ups, guarantee lines of credit). This would allow producers to apply for the type of funding mechanism they felt would be most appropriate to their needs, but would not necessarily result in the reward of that type of funding. There would not be a need to determine in advance the amount of money allocated to a specific type of funding mechanism (e.g., equity funding). The administrators of the CTF could determine how much of each type of funding is required based on a business case analysis of each application. Applications for grants may as a result be offered equity funding or a guaranteed line of credit.

There would continue to be genre envelopes but there would no longer be envelopes for different types of funding mechanisms. Nor would there be regional envelopes or quasi regional envelopes. However, there would be bonuses for producers that produce programs that tell a regional story. This could help dispel some of the confusion that currently exists.

Having one program might also facilitate adjustments to the four ERs to reflect the realities of each genre, without undermining the goal of funding distinctively Canadian productions. All of the stakeholders interviewed recognized the necessity of developing demanding criteria for entry—both to ensure the distinctively Canadian nature of the programs supported, as well as to deal with the issue of over-subscription. Nonetheless, many interviewees raised issues concerning the applicability and interpretation of the four ERs.

One example should serve to illustrate the point. According to the ERs, the proposed production must take place primarily in Canada. This generally eliminates Children's programs, animation and science fiction from consideration. As one producer was informed "Fantasyland is not in Canada". This is an issue that many of the producers felt could benefit from a more relaxed interpretation, particularly when all of the other ERs have been met.

If there were genre envelopes and all applications for that genre were reviewed by one group of CTF administrators, a decision could be made to apply a more relaxed interpretation to a specific application—provided funding were available.

2. Transparency

Applications would be subject to a business analysis that would be more in-depth for grants, equity, and lines of credit, and simpler for licence fee top-ups. Decisions would be supported by documentation on why an application was successful or not. Which criteria made the biggest difference? The Canadian Independent Film and Video Caucus has called upon the Fund to provide much more information regarding supported and non-supported projects. We understand that the CTF has already agreed to do so. One supported decision would avoid the concerns now raised when a project is awarded an LFP but not an EIP or vice versa, because one group of administrators felt the application met the 4 ERs and the other did not.

Transparency would also improve because it would be clear from the start that projects awarded equity funding would be required to repay the loan. Grants in the form of equity funding would no longer occur.

3. Reduced dependency

The CTF has attempted to reduce dependency in the past by introducing the concept of dollars at risk, and by providing a bonus for projects for which broadcasters are willing to provide licence fees over a given threshold. The first effort (i.e., dollars at risk) was generally misunderstood and was opposed by the industry, and has been removed from the guidelines for 2000-01. The second was considered to be more effective and was strengthened for 2000-01.

We believe that requiring a repayment of an equity investment is another means by which dependency will and can be reduced. If the producers feel that the project is likely to be profitable, they may look for funding elsewhere. If they turn to the CTF for assistance, they will recognize that the loan must be repaid, whether or not the project is successful. The amount of equity vesus grant provided to any given project will vary and will take into consideration the nature of the project and the extent to which the producer is established and can access other sources of funding. Over time, it would be worthwhile considering some equity investment and payback from every project.

VI

Governance And Organizational Structure

The Request for Proposal identified the need to examine the governance of the CTF, while acknowledging that a separate analysis of this issue was being undertaken simultaneously by the Board of the CTF.

In the previous chapter, we recommended that the CTF should consist of one program that uses different types of funding mechanisms. This would quite naturally lead to the assumption that one program should be managed by one administration. Regardless of the program structure, there are strong arguments for modifying the current governance and organizational structure of the CTF. These are developed in this chapter.

A. Different mandates and objectives

The administrative arms of the CTF have different mandates and objectives, which has been an on-going challenge to the cooperative management of the CTF. Telefilm Canada, which administers the EIP, has a much broader range of objectives and a mandate which includes a focus on the feature film industry, new media, as well as distribution and marketing, and training and professional development.

For example, Telefilm Canada's mandate includes encouraging regional production and has resulted in Telefilm establishing regional offices. Consequently the EIP must bear this concern in mind in its allocation of funds while the LFP has no such imperative. While the EIP does not have regional envelopes per se, the allocation of funds to each of its regional offices has created de facto regional envelopes, sometime referred to as targets. These genre allocations are roughly based on the percentage of the population in the region served by the office.

Telefilm Canada does have a regional envelope for feature films[1]. The fact that a regional envelope exists for film but not for the EIP can cause confusion for applicants, as both programs are administered by the same people.

Telefilm also has a specific corporate goal to support Small and Medium Enterprises (SMEs). Smaller, regionally-based producers who have had dealings with Telefilm expect both CTF

[1] *Equity Investment Program, Policy Guidelines 1998-99, page 6.*

programs—the EIP and the LFP—to support this mandate. When they don't, there is increased frustration and confusion about the "real" mandate of the CTF.

Telefilm Canada's objectives are currently diffused. Its responsibility to support the feature film industry, which operates in a much different context than the television production industry, gives rise to practices that are not wholly consistent with those of the CTF in general. Similarly, its requirement to meet a wider range of public policy objectives creates tensions with some of the objectives of the Fund.

One of the areas that has caused some confusion relates to Telefilm's mandate for administering the certification of television programs and films under Canada's co-production treaties. This certification role is separate from the EIP role of cultural investor in such programs. Applicants for international co-production projects can receive both the LFP and EIP. Because the four ERs can limit Canadian co-producers ability to close international co-production deals, the Fund used to rank applications to the co-production evelope by their degree of congruity with the spirit of the ERs. However, the co-production envelop no longer exists, and all new co-productions must now meet the four ERs.

B. Different guidelines and procedures

There have been a number of efforts in the past few years to better coordinate the guidelines and procedures between the two programs that make up the CTF. As a result there is now one application form and linkages have been made between the two programs. Nevertheless, there are still significant differences.

For example, the allocations between the genres are different for the EIP and LFP. Each year the Board of the CTF sets envelopes for each genre of programming based on the previous year's demand and the results of consultations with producers and broadcasters. The EIP also has the flexibility to vary these percentages in that 90% of its budget must be spent in accordance with these allocations. The organization has the flexibility to spend the remaining 10% in accordance with Telefilm's Business Plan objectives.

The evaluation of applications for funding differ by organization as well, with the EIP applying a much more rigorous approach to its analysis and at the same time, in the view of a number of stakeholders, being more subjective and less transparent in its decision-making. The LFP, on the other hand is considered to be much more objective, too much so in the view of some stakeholders.

As has been pointed out elsewhere, many stakeholders believe that the LFP is more objective in its approach and the EIP more subjective. Whether these perceptions are accurate or not, they point to the fact that the processes used by the EIP and the LFP are different. Some of our interviewees suggested that it was not only the guidelines that account for these differences. The staff who were responsible for the decisions influenced the outcomes more than is desirable. Many staff of Telefilm Canada have been employees of long standing which provides a good deal of industry knowledge, experience and corporate history. Unfortunately long tenure can also lead employees to becoming somewhat "set in their ways" and developing a sense of ownership for the monies

administered. A number of interviewees even suggested that it was possible to tell who had worked on the file based on the nature of the final project (story line, degree of introspection in the project).

C. Locations

Our interviews indicated that the French language production industry is decidedly more comfortable with the EIP program and the Telefilm Canada administration. Obviously, the proximity of Telefilm Canada's offices to the offices of Montreal producers has been a key factor in the development of this comfortable relationship.

The LFP is perceived as an anglophone organization with a lesser capacity to meet the needs of the francophones in the industry. Although documents can be provided in French, there is a perception in the French-language production industry that the LFP is a Toronto-based, anglophone organization.

Despite a regular consultation process with both broadcasters and producers in all regions of the country, the LFP does not have a regional resident presence. Some producers indicated to us that this makes it more difficult to access decision-makers. This in turn causes regional producers to feel disenfranchised. Regional Telefilm staff have not filled this void, in spite of the fact that they could operate as the regional arm of all CTF programs. Instead, regional Telefilm Canada offices operate as regional representatives of all of the programs operated by Telefilm Canada, including the EIP. While it is true that the forms and information packages for both programs are available at the regional offices, none of the stakeholders we interviewed perceived these offices as representative of the CTF, much less the LFP.

D. Duplicate infrastructure

Two administrations are both inefficient and costly[1]. Duplicate infrastructure costs, including office space and administrative overhead (e.g., two payroll administrators, multiple receptionists, two financial systems) are not justified for an industry of this size. Telefilm has offices across the country which administer the EIP and the other Telefilm programs. The size of these regional offices raises some questions, but the fact that there is little co-operation between the two programs in the regions, exacerbates the situation and raises further questions about the effectiveness of the two infrastructures.

---

[1] *The administrative costs identified by Telefilm Canada for the EIP ($2,599,079 as reported in the 1998-99 Activity Report) are lower than those of the LFP ($3,273,193 as reported in the 1998-99 Activity Report). This contradicts the general perception that is held that EIP administrative costs must be higher than the LFP costs, because the EIP recoupment and creative assessments and business analysis are not required by the LFP. The existence of regional offices would also suggest that EIP administrative costs are higher than those reported. Short of conducting an activity-based costing analysis, we cannot clarify the discrepancies.*

E. Lack of clear accountability

Accountability is not clearly established. Telefilm Canada is in the unenviable position of serving two masters: its own Board and the CTF's Board. This also creates difficulties for the CTF Board since parts of the Fund's administration are out of their hands and/or beyond their control. Stakeholders have indicated to us that this can make it difficult for the CTF Board to ensure that both components of the Fund are adhering to the same policy direction.

The lack of clear accountability can be seen in day-to-day operations. Some Telefilm staff are involved with programs other than the CTF—that is, they work on both the EIP and Telefilm programs. Therefore, establishing the costs of administering the EIP component of the Fund is extremely difficult. In fact, inquiries in this regard result in approximations only. In our view accountability requires the provision of costing information. Most observers believe that the cost of administering the EIP is justifiably higher than the cost of administering the LFP. This is attributed in part to the cost of recoupment and the detailed analyses of program proposals undertaken. We are not suggesting that detailed analysis is not required. In fact we believe it is essential, as is the effort to recoup on investment. We simply suggest that the cost of conducting the analysis and administering the EIP should be accurately tracked and reported, to ensure that the accountability link is closed.

F. Confusion in the minds of stakeholders

There is confusion about the name and the administration of the Fund. The CTF is viewed by most people as the LFP; the names are often used interchangeably. The EIP is often considered to be Telefilm Canada.

G. Conclusions and recommendations

The CTF is the result of the amalgamation of the Cable Production Fund and the Canadian Broadcast Development Fund which had been administered by Telefilm. It is at best an awkward and cumbersome structure with a number of disadvantages and inefficiencies.

Recommendations

- We recommend that one new organization be established to administer the CTF.
- We recommend that Telefilm Canada retain responsibility for the certification of file and television co-productions. In addition, Telefilm should retain responsibility for all funding mechanisms dealing with film including those that fall under the ambit of the CTF. Telefilm should also continue to administer new media fund and the many other activities they carry out in support of the film and television industries.

- We recommend that the new structure have a regional presence. We suggest that consideration be given to establishing store front offices that can provide advice, interpretation and assistance to producers. Assessment of applications be done centrally, as this would speed up the assessment process, eliminate any assumptions that there were regional envelopes, and be less costly.

- We recommend that a staffing plan for the new administration (which would consist of staff from both the existing EIP and LFP) be developed that provides a better mix of experience and fresh ideas. Experienced analysts could provide the necessary corporate memory, while new staff can bring fresh ideas and experiences to the table. The Fund should implement processes that allow the CTF to benefit from the expertise of tenured staff while avoiding "ownership behaviours" that ultimately limit innovation.

H. Summary of benefits of one organization to administer the CTF

The most significant benefit of creating one organization to administer the CTF is improved accountability. One Board, responsible for providing direction, would ensure that all efforts are directed towards the achievement of one mandate and one set of objectives.

Secondly, the focus of the Canadian Television Fund would be solely on television. The CTF was established to support television production, which represents the largest share (61%) of the $3B film and television production industry in Canada.[1] It deserves the attention that one organization with a clearly established mandate can bring to it.

Third, one organization dedicated to television would help eliminate the confusion that now exists with respect to goals, regional allocations and processes.

Lastly, the creation of one organization would help reduce administrative duplication. This may not result in a reduction in costs as two separate organizations would continue to exist, each with a regional presence, but it would ensure that the costs of administering the two programs—the CTF and Telefilm Canada—were clearly accounted for and reported upon. More importantly, one organization with regional offices focused on television producers would improve service to clients.

---

[1] *CFTPA/APFTQ, The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile, February 1999. Figures presented are for 1997-98.*

VII

The Need For The Fund

The CTF does not exist in a vacuum but rather is part of a complex web of support mechanisms that ensure that Canadians have access to programming of relevance to them. These include various regulatory requirements for Canadian programming as well as a variety of federal and provincial supports for the industry—both tax based and in some cases, grants or equity. In addition, there are a number of private funds, which exist due to the CRTC's "benefits" test.

They serve different and in some cases overlapping purposes—some are more oriented to support regional or national employment; others focus on industry building and still others support narrowly focused types of program genres.

Given the existence of these other support mechanisms, is there a continuing need for the CTF? This chapter begins with a summary of the factors that have an impact on Canadian television production, and ends with the conclusion that the CTF is essential to the production of Canadian programs that speak to Canadian values and themes.

A. Canadian content regulations and the capital cost allowance

The CRTC enacted a regime of Canadian content regulations early in its existence to give expression to the Broadcasting Act's requirement that the programming of the Canadian Broadcasting system make predominant use of Canadian creative and other resources. Parliament made it very clear both in the 1968 Act and in the amended Act of 1991 that the Canadian system serves important public policy goals. For example, Section 3(1) (b) of the 1991 Act states "the Canadian broadcasting system ... provides, through its programming, a public service essential to the maintenance and enhancement of national identity and cultural sovereignty".

In order to develop regulations requiring the broadcast of quotas of Canadian programming, it was necessary to define a Canadian program. At the same time, the federal government provided a tax allowance to investors in Canadian programs. The Canadian Audio-Visual Certification Office also developed a definition of a Canadian program. While there are important differences in the definitions, both defined a program by the creative and craft positions occupied by Canadians. While this allows a reasonably objective decision as to what constitutes a Canadian program, it does not ensure that the resulting program contributes to national identity or cultural sovereignty directly.

However, the important result of this approach was to ensure the development of a corps of skilled Canadian writers, directors and other crafts people and the development of companies with the expertise to arrange financing and negotiate all of the various aspects of program production. If anyone were to produce programs that would speak to Canadian values, it would most likely be Canadians, whether in the independent production industry or working in the broadcasting industry or at the National Film Board.

It is worth noting that the CRTC indicated its intention to broadcasters (conventional, pay and specialty) that it will continue to have specific Canadian content requirements, both as a condition of licence and in general regulations. This will, according to the CRTC, continue to create a demand for Canadian content productions.

B. The federal film and video tax credit

The federal government followed the lead of a number of the provinces and changed the Capital Cost Allowance to a labour-based tax credit in the early 1990s. After extensive consultation with broadcasters, producers and stakeholders the government introduced modifications to the definition which had the effect, inter alia, of ensuring the control of program ownership and ongoing exploitation of underlying rights by Canadian production companies. These companies were then in a position to make use of the cash flow from the on-going use of their programs both in Canada and abroad. Along with their financing and distribution activities, this enabled Canadian companies to grow to a size that improved their access to capital markets, whether by becoming public companies, having access to bank lines of credit and other instruments, or both.

These changes did not guarantee that the programs produced would speak to Canadian themes. In fact, many of the programs receiving federal film and video tax credits are intended for broadcast both domestically and abroad, and as a result are less likely to be distinctively Canadian. Nonetheless, the tax credit program ensured that solid Canadian companies would flourish and that new ones would emerge.

C. Provincial tax credits and other programs

Provincial tax programs provide an additional source of funding for distinctively Canadian projects, however, tax credits on their own are not an adequate source of support. They should be considered as a complementary program of the CTF.

The most successful of the tax credit programs and one that has served as the model for many other similar programs has been the Crédit d'impôt put in place by the Government of the Province of Québec. It is a labour-based tax credit that is automatic if the criteria are met. It has had the effect of ensuring the development of Québec-based companies and has increased employment of Québec creators and technical people. Because of the unique nature of Québec television, where domestically produced programs dominate, many of the resulting programs are culturally relevant and specific. But they are not required to be so to qualify. Furthermore, the degree of support is

not sufficient to ensure the production of high production value, culturally specific programming alone.

Most other provinces have tax credit or other programs to support film and television production. None have requirements for the resulting programs to be culturally relevant or to speak to regional themes and concerns. In a few cases, there are tax credits in place that do not require Canadian financial or creative control. These programs serve an important function in building regional infrastructure by supporting companies and providing employment across the country. As in the case of the Québec tax credit program, the amount of support is not high enough to eliminate the need for other support to ensure the production of the program. If the program is culturally specific and distinctively Canadian, the need for additional support is usually even higher as the exportability of such programs is often lower than for those with more international themes.

D. Public broadcasting and production

There are a number of publicly funded broadcasters in the country. The CBC is of course, the largest and has always played an essential role in providing an expression of Canada's national identity. In fact, it is specifically mandated to do just that by the Broadcasting Act in Section 3 (1) (m).

At one point in its existence the CBC was to all extents and purposes the only broadcaster providing distinctively Canadian programming in categories other than news, public affairs and sports. The Corporation produced substantial amounts of drama and high quality children's programs along with internationally recognized documentaries in its own studios. It also acquired some programming from the independent sector.

However, with the growth of the private broadcasting and production sectors, the CBC was no longer the "only game in town". The need for successive governments to deal with burgeoning public deficits and debt has meant a shift in orientation resulting in CBC budget reductions. The Corporation's ability to finance the same wide range of programming as in the past, and in particular, in categories where the private independent production sector excels, has greatly diminished.

Yet the Corporation remains an important exhibitor of Canadian programming with the on-going Canadianization of its schedule. Nonetheless, the Corporation can no longer be sole producer of most kinds of programming but must seek out private partners, whether in the production community, other public broadcasters or private domestic broadcasters to be able to maintain its tradition of high quality culturally relevant programs.

Provincial educational broadcasters also provide significant amounts of culturally relevant programming. Given the relatively modest budgets that they work with and their primarily educational mandates, they have not been active in the area of high budget drama or feature film. However, they are active in the commissioning or acquisition of high quality children's, educational and documentary programs. In many cases these are distinctively Canadian but given their limited resources, these broadcasters are not able to underwrite big budget Canadian programming by their licence fees only.

The National Film Board was created with the mandate of producing films that would speak to Canadians of Canadian themes and to advance the state of film-making in Canada. Through its work in its own studios and in co-production with Canadian independent filmmakers and broadcasters as well as with foreign partners, the Board was instrumental in developing a generation of film producers, directors, writers and craftspeople with particular emphasis on documentary and animation films. These productions, while not primarily directed to the small screen have provided many hours of programming for television and in particular for specialty broadcasters. However, the Board's means are limited and it also had to deal with fiscal restraint.

E. Private funds

There are a number of independently managed funds that support program production in a variety of manners. They are described in greater detail in Chapter II. Most of these funds have resulted from regulatory requirements. In some cases, they resulted from the CRTC's requirements that applicants for the acquisition of existing stations provide public benefits commensurate with the size of the transaction. In other cases, broadcast distributors started these funds as third party programs to receive a portion of the programming funds that they are required to provide under the Broadcasting Distribution Regulations.

These funds provide equity investments, grants and bridge financing to program producers and often are specialized in specific genres of programming, such as children's, long form drama, feature films or documentaries. In some cases, their activities are similar to one or other of the programs of the CTF. However, none of them has the resources to supplant the CTF. Moreover, many of them depend on the business case review done by the EIP to make their own decisions on investment.

As is noted elsewhere in this report, these funds are often required to change their plans in order to keep up with changes in the CTF's criteria or schedule. They are important players and can involve themselves in support of individual programs in a way that a publicly funded agency cannot. But at the same time, they are not as essential to the provision of distinctively Canadian programs as is the CTF, nor do they require that programs be distinctively Canadian to be eligible.

F. Stakeholder feedback

In our interviews with producers and other stakeholders, we asked the interviewees to rank the importance of various support mechanisms as follows:

- the Canadian content regulations
- the Canadian Television Fund
- public broadcasting
- tax credits, and
- provincial and other programs.

With very few exceptions, the interviewees identified the presence of the Canadian content regulations as the most important support for Canadian programs. As one producer put it, "without them broadcasters would not spend a cent on Canadian acquired programs." Another producer who did not choose the regulations as the most important element, nonetheless indicated that they were like the wallpaper in the industry and therefore were taken for granted.

The second most important support was generally seen to be the Fund. One producer who chose it as the most important stated that the Fund "ensures high quality and therefore that programs will be watched and possibly exported". While some stakeholders also identified the tax credit programs and the other programs as important additional supports, the general comment was that the CTF was essential to creating high quality Canadian programs.

In addition, we asked interviewees to assess the impact of removing the Canadian content regulations while keeping the Fund and the impact of removing the Fund while keeping the Canadian content regulations. Generally interviewees indicated that without the Fund, broadcasters would be forced to air programs with less of a Canadian focus. The need for foreign pre-sales would mean less creative and financial control by the Canadian producer resulting in programs whose first market was not Canada.

Conversely, without the Canadian content regulations but with the Fund's continued existence, most stakeholders felt that broadcasters would do many fewer Canadian programs and that the CBC would be the only place with a decided Canadian focus in its non-news, non-sports programs.

1. Fewer productions without the CTF

When asked about specific projects, most producers identified projects they would not have been produced without CTF funding. Producers indicated that they would produce 50-70% fewer productions without the CTF. Others indicated that they would not be able to continue to work in a given genre (e.g., documentaries) without the CTF. Still others indicated that they would not be producing any projects without the CTF.

Additionally, producers interviewed indicated that there would be less foreign distribution without the Fund and that productions that did not receive CTF funding would be less Canadian because of the requirement for greater foreign investment. The resulting foreign investment would diminish Canadian creative control and consequently affect the overall Canadian content and Canadian resources used in production. Moreover, there would be less Canadian financial control resulting in less revenues to these companies to initiate additional programs.

2. Fewer co-productions without the CTF

Interestingly, some producers also indicated that there would be much less co-production without the CTF. CTF funding allows producers to bring money to the table in discussions with international co-producing partners, thereby providing bargaining power and allowing for maintenance of creative control. Increased creative control results in an ultimately more Canadian cultural product.

Without the Fund the industry would have to rethink its business from scratch. A resulting new production industry would most likely have a strong non-Canadian market orientation.

3. The broadcaster perspective

According to broadcasters the industry has succeeded in maximizing the value of the $200M in funding by producing distinctly Canadian productions—with amazingly high standards. Quality drama especially, is expensive and without the Fund it would be next to impossible to produce high-end distinctively Canadian series, including most of the current Canadian drama productions. Ninety percent (90%) of the Children's projects that one broadcaster was involved in were supported by the CTF and in particular the LFP. This current concentration on the distinctively Canadian productions is proving to be an effective strategy, but one that requires continued support—building an audience takes years.

Removing the Fund from the industry would destroy the current momentum for stronger and stronger Canadian productions. Without the Fund the industry would still be producing Canadian shows, but we would get more industrial-style shows that target foreign broadcasters and distributor participation. Any remaining distinctively Canadian productions would inevitably have lower budgets, producing programs with lower production values and lower overall quality.

Without the Fund certain popular Canadian productions would not exist, e.g., *This Hour Has 22 Minutes, North of 60 and Omerta*. For this reason, some broadcasters not only feel that the Fund should be maintained, but that it could be expanded to produce a more permanent commitment to television programming.

G. Conclusions

Without all of the elements of the puzzle being consciously put in place, Canada has constructed an elaborate system of mechanisms to ensure its cultural sovereignty. Nowhere has this been done with more success than in the television production area. Three key constructs were put in place over the years to ensure the building of an infrastructure.

1. Broadcasting and film production through public agencies such as the CBC, the NFB and provincial educational broadcasters.

2. A "pull" through requirements for Canadian content on private broadcasters. The construction of a function based definition of a Canadian program ensured the development of a critical mass of Canadian creative and technical expertise.

3. Government-funding mechanisms have, by insisting upon creative and financial control of programs and associated rights, helped create companies with the resources to undertake ambitious projects.

But infrastructure is not in itself enough to ensure that distinctively Canadian programming in all categories will be produced. The individual creative and craftspeople can make good careers in service productions undertaken for foreign companies where Canadian locales serve as stand-ins for foreign sites. Similarly, Canadian companies can make programs with Canadian talent aimed as much or more at foreign markets as at the domestic market.

It is only by providing funding for individual programs that speak to distinctively Canadian concerns, experiences and themes that companies will be interested in directing their efforts to such programs, given that production for the larger foreign markets can be much more lucrative. Furthermore, since presales to such markets are less likely for such programs than for more internationally focused ones, the budgets must be based to a considerable extent on recouping their costs in Canada—inevitably requiring broadcasters to pay higher licence fees. While many broadcasters are willing to pay slightly higher fees for such high quality programs that are attractive to Canadian audiences, there are limits to their ability to do so.

The CTF provides this incentive to both producers and broadcasters to provide such programs to Canadians. While all of the other mechanisms also play an important role in ensuring the demand for such programs and the expertise to produce them and are also important parts of the funding puzzle, only the CTF speaks essentially to the cultural imperative.

VIII

Measuring The Performance Of The Fund

One of the objectives set for this review was to determine "how different statistical sources of information (CRTC, CBC, Statistics Canada) could be used to periodically provide Canadian Heritage and the CTF with relevant information on the impact of the CTF". In consultation with the Steering Committee for the review, we agreed to devote the majority of our analysis and research to answering the other four review objectives. As such, our findings regarding performance measurement are preliminary in nature and provide a starting point for more detailed investigation and design of an integrated data collection and performance reporting system.

A. Potential performance measures and data collection requirements

Performance measurement provides a tool for assessing the progress of a program in achieving its defined goals and objectives. In doing so it provides managers and stakeholders with an understanding of how value is created and at what cost. Good performance measurement frameworks contain a relatively small number of performance measures ("the critical few") that are clearly linked to the program objectives, focused on the key performance issues, and are actionable, timely, valid and reliable, and readily understandable.

Our experience in analyzing the performance and impacts of the CTF shows that it has some way to go in developing its performance measures. Current performance information is often either highly disaggregated, inconsistently maintained or difficult to obtain on a timely basis. In addition, it was not feasible to undertake a detailed macro-economic analysis of the CTF's performance and impact, primarily because of the relatively short time the Fund has been in existence and the limited availability of up-to-date statistical data for input to various elements of the analysis.

Looking to the future, the selection of appropriate performance measures for the CTF can be facilitated by identifying the critical success factors associated with each of the objectives. In other words, it is necessary to identify those things that the Fund must do extremely well, and the issues that have the potential to block or enable successful achievement of the objectives. A related consideration is the need to obtain a balanced view of the various contributors to overall performance—to understand and observe the relationships between inputs, outputs and outcomes—and the Fund's overall effectiveness.

Exhibit VII-1 summarizes our assessment of the critical success factors associated with the achievement of the Fund's objectives and proposes a series of associated performance measures. We have used the objectives stated in the contribution agreements with Telefilm Canada and the Canadian Television Fund as the starting point for the selection of the performance measures.

In reviewing the measures it should be noted that the majority of the required data would be collected on an ongoing basis and reported annually while the remainder are based on review and evaluation research that we expect would be conducted on a periodic basis, probably every 2-3 years. In all cases, it will be important to establish baseline measures so that the Department and the CTF have a basis for reviewing and assessing trends in the Fund's impacts and benefits. Establishment of a project-based system to manage commitments, disbursements and recoupment rates for LFP and/or EIP supported projects would also facilitate tracking of the CTF's financial performance.

Data for these performance measures will need to be compiled from a variety of sources, principally:

- Information submitted by applicants for funding from the Fund.
- LFP and EIP administrative data.
- CAVCO data.
- CRTC data collections, e.g., the *Television Statistical and Financial Summary.*
- Statistics Canada surveys, e.g., principally the annual Film, Video and Audio-Visual Production Survey.
- Television audience measurement services, e.g., AC Nielsen and BBM.
- Data collections by industry bodies, such as CFTPA/APFTQ.

In a number of cases—most notably related to measures of audience size and audience per dollar of production expenditure—it is necessary to develop a consistent and agreed basis for measuring and analyzing audience size and characteristics. In other cases, modifications to data collection and submission requirements, forms and data tabulations will be necessary to ensure that it is possible to separately identify CTF-supported activities, where appropriate, and to monitor the performance of the industry and funded productions. Follow-up discussions with the various organizations represented on the above list will be necessary prior to finalizing the choice of performance measures to confirm the suitability of the proposed measures and the cost and feasibility of obtaining information in the form required.

In order to ensure that CTF has access to the data it needs to measure the performance of the Fund, some means of ensuring that producers have submitted information to Statistics Canada is needed. We understand that many producers, particularly smaller ones, do not submit information on employment, costs of productions, etc. If would be worthwhile to get the provincial governments on side with an initiative that would require producers to demonstrate that they have submitted all prior year data to Statistics Canada when applying for a tax credit or CTF funding. The provinces too may be interested in tracking the impact that their funding has.

Potential performance measures for the CTF

Fund Objectives	Critical Success Factors	Potential Performance Measures	Current Availability	Types of Measures
1. To increase the broadcast presence of high-quality Canadian programs including Canadian television programming in both official languages and by both the majority and minority official language production sectors.	• Increasing the broadcast exposure of Canadian programs to Canadians.	◊ Number of applications received, by genre and language.	Available	Input
		◊ Number of productions supported and value of support provided (distribution of amounts allocated, by value ranges), by genre/language.	Available (CTF, Telefilm)	Output
		◊ Number, value and proposed hours of programming of non-funded applications that did, or did not, subsequently proceed.	Data available; not compiled	Output
		◊ Hours of CTF-funded programming, by genre/language and broadcaster.	Available (CTF, Telefilm)	Outcome
		◊ CTF-funded programming's share of total programming hours, by conventional/specialty channels and genre/language.	Partially available	Outcome
		◊ Audiences for CTF-funded productions, and audience share/ rankings, by genre/language.[1]	Not available	Outcome
	• Enhancing the quality of Canadian programs.	◊ Average value, and size distribution, of CTF funding per hour of production supported, by genre/language.	Data available; not compiled	Output
		◊ Audiences for CTF-funded productions, and audience share/ rankings, by genre/language.[1]	Not available	Outcome
		◊ Audience per dollar of expenditure on CTF-funded productions —CTF funding and total funding, by genre.	Not available	Outcome
		◊ Awards and critical acclaim for CTF-supported productions.	Available	Outcome
	• Improving understanding of trends in viewer and community preferences.	◊ Feedback from research into Canadians' viewing preferences, by genre/language.[2]	Not available on a regular basis (CRTC study in 1998)	Outcome, Explanatory
		◊ Findings from research into community attitudes toward and the perceived value of Canadian programming.[2]		Outcome, Explanatory
	• Improving understanding of trends in production costs.	◊ Trends in overall production costs (e.g., per hour of programming produced), by genre/language.[2]	Some data available; not compiled	Explanatory

[1] *Measure of responsiveness to two success factors.*

[2] *Obtained from periodic review and evaluation studies.*

Fund Objectives	Critical Success Factors	Potential Performance Measures	Current Availability	Types of Measures
2. To enhance the Canadian broadcasting and production sectors' capacity to produce and distribute television programming.	• Contributing to a viable and competitive production sector.	◊ Trends in the volume, value and composition of production work undertaken by the Canadian production sector (television production work plus other sources of revenue, e.g., films, advertising production, training films/videos, etc.).	Partially available; needs further analysis (CAVCO, Stats Can and *Playback* surveys, CTF, Telefilm, CFTPA/APFTQ)	Outcome
		◊ Trends in the number of production companies, by size range (based on value of production).		Outcome
		◊ Trends in operating profits as a percentage of revenues.		Outcome
		◊ Regional and provincial breakdowns of companies and production revenues.		Outcome
	• Achieving leverage on the amount of CTF funding provided to increase overall production funding.	◊ Trends in the composition of production funding—licence fees, LFP, EIP, tax credits, private investments, distributors, foreign pre-sales and co-productions.	Partially available; needs further analysis (CAVCO, Stats Can and *Playback* surveys, CTF, Telefilm, CRTC, CFTPA/APFTQ)	Output, Outcome
		◊ Level of EIP recoupment:	Available	
		- Amount/% recouped in current year	Data available, not compiled	
		- Cumulative amount/% of EIP advances recouped.		
3. To create increased employment.	• Increasing the level of employment in the sector and supporting/dependent sectors.	◊ Trends in the level of employment and composition (full-time, part-time, freelance, working proprietors).	Partially available; needs further analysis (Stats Can)	Outcome
		◊ Regional and provincial breakdowns of employment.		Outcome
Efficiency and effectiveness of the Fund's administration.	• Keeping administrative costs to an optimal level.	◊ Administrative costs as a percentage of total fund expenditures and allocations.	Data available; not compiled (CTF, Telefilm)	Efficiency
		◊ Administrative cost per supported production.		Efficiency
		◊ Elapsed time from submission of applications to decision announcement, by LFP and EIP.		Efficiency
	• Improving understanding of the impact of alternative selection processes.	◊ Producer and broadcaster satisfaction with criteria and selection processes.	Not available on a regular basis	Effectiveness
		◊ Findings from research into the relative impact/contribution of criteria used and consistency and objectivity of the selection mechanisms/criteria used (e.g., via peer review).[2]	Not available	Effectiveness

Recommendations

- We recommend that a comprehensive performance measurement system be established and that information from this system be presented and discussed as part of the CTF's annual reporting.

- We recommend that Canadian Heritage and the CTF undertake further research into the refinement of the proposed performance measures and development of the underlying data collection and reporting methodologies.

- We recommend that companies receiving support from the CTF be required to provide data for use in the performance measurement and reporting system and, as a condition for receiving funding, that producers demonstrate that they have submitted all prior year data to Statistics Canada when applying for a tax credit or CTF funding.

IX

Summary Of Recommendations

- We recommend that the CTF be clearly established as a cultural fund rather than as an industrial fund or a combination of the two. A policy statement enunciating this cultural mandate should be issued.

- We recommend that the objectives of the Canadian Television Fund be clarified and reported on consistently.

- We recommend that the CTF enter into an arrangement with Nielsen and/or BBM to generate audience data on a continuing basis to the specifications of the CTF.

- We recommend that genre envelopes be maintained, but the amount of funding allocated to each genre be reviewed on a regular . The review should take into account market demand and audience delivered per dollar.

- We recommend that the reason for providing a high level of support to the drama genre, as well as the monetary and cultural returns expected from this investment, be made clear.

- We recommend that the CTF modify its objectives related to regional production and regional job creation, replacing them with an objective that clearly supports the depiction of regional stories. Doing so would underline the cultural orientation of the Fund.

- We recommend that the quasi allocations of funds to the regions be eliminated.[1]

- We recommend that the Canadian Television Fund consist of one program.

- We recommend that the administrators of the new Canadian Television Fund, consisting of one program, have the flexibility of determining the appropriate funding mechanism for each application including licence fee top-up, equity investment, grants, loans, lines of credit or a combination of more than one mechanism.

- We recommend that one new organization be established to administer the CTF.

[1] *Chapter V covers this issue in greater detail.*

- We recommend that Telefilm Canada retain responsibility for the certification of film and television co-productions. In addition, Telefilm should retain responsibility for all funding mechanisms dealing with film including those that fall under the ambit of the CTF. Telefilm should also continue to administer its new media fund and the many other activities they carry out in support of the film and television industries.

- We recommend that the new structure have a regional presence. We suggest that consideration be given to establishing store front offices that can provide advice, interpretation and assistance to producers. Assessment of applications be done centrally, as this would speed up the assessment process, eliminate any assumptions that there were regional envelopes, and be less costly.

- We recommend that a staffing plan for the new administration (which would consist of staff from both the existing EIP and LFP) be developed that provides a better mix of experience and fresh ideas. Experienced analysts could provide the necessary corporate memory, while new staff can bring fresh ideas and experiences to the table. The Fund should implement processes that allow the CTF to benefit from the expertise of tenured staff while avoiding "ownership behaviours" that ultimately limit innovation.

- We recommend that a comprehensive performance measurement system be established and that information from this system be presented and discussed as part of the CTF's annual reporting.

- We recommend that Canadian Heritage and the CTF undertake further research into the refinement of the proposed performance measures and development of the underlying data collection and reporting methodologies.

- We recommend that companies receiving support from the CTF be required to provide data for use in the performance measurement and reporting system and, as a condition for receiving funding, that producers demonstrate that they have submitted all prior year data to Statistics Canada when applying for a tax credit or CTF funding.

Appendix A
List of Interviewees

Appendix A

List of Interviewees

Producers

Nathalie Barton
Informaction
Montréal, Québec

Tom Berry
Filmo Bandito
Los Angeles, California

Neil Bregman
Sound Venture Productions Ltd.
Ottawa, Ontario

Luc Chatelain & Lucie Marion
Amérimage-Spectra
Sogestalt et Sogestalt 2001

Kevin De Walt
Minds Eye Pictures
Regina, Saskatchewan

Michael Donovan
Salter Street Films Ltd.
Halifax, Nova Scotia

Stephen Ellis
Ellis Enterprises
Toronto, Ontario

Charles Falzon
Catalyst Entertainment Inc.
Toronto, Ontario

Arnie Gelbart
Galafilm Incorporated
Montréal, Québec

Ole Gjerstad
Words and Pictures
Montréal, Québec

Michael Hirsch
Nelvana Ltd.
Toronto, Ontario

Danny Irons
Rhombus Media
Toronto, Ontario

Claude Jolicoeur et Vivianne Morin
Motion International
Montréal, Québec

Julia Keatley
Keatley Films Ltd.
Burnaby, British Columbia

Phyllis Laing
Buffalo Gal Pictures
Winnipeg, Manitoba

Michel Laliberté
Tout Écran
Québec City, Québec

Ira Levy
Breakthrough Film & Television
Toronto, Ontario

Michael MacMillan
Alliance Atlantic Communications Ltd.
Toronto, Ontario

Andy Thomson
Great North Communications Ltd.
Edmonton, Alberta

Christopher Zimmer
IMX Ltd.
Halifax, Nova Scotia

Lorraine Richard
Cité-Amerique
Montréal, Québec

Linda Schuyler
Epitome Pictures Inc.
Toronto, Ontario

Glynnis Whiting
Whiting Communications Ltd.
Vancouver, British Columbia

Other Stakeholders

Garry Toth
Executive Director
Canadian Television Fund

Corey Coe
Legal Counsel
Canadian Television Fund

Elizabeth McDonald
President
Canadian Film & Television
Production Association

Michael Wernick
ADM, Cultural Development
Heritage Canada

Guy de Repentigny
Director
Policy, Planning and Research
Telefilm Canada

Laurier LaPierre
Chairman
Telefilm Canada

Andrée Wylie
Vice-Chairman, Broadcasting
CRTC

François Macerola
Executive Director
Telefilm Canada

Barri Cohen and Gary Marcuse
Canadian Independent Film and Video
Caucus

Andra Scheffer
Executive Director
Independent Film and Video Fund

Sharon Blank
Executive Director
Shaw Children's Programming Initiative
Calgary, Alberta

Jean Pierre Blais
General Counsel, Broadcasting
(now Acting Executive Director Broadcasting)
CRTC

Richard Stursberg
Chair
Canadian Television Fund

Karen Franklin
Director of Operations, Toronto
Telefilm Canada

Normand Theauvette
Director of Operations, Montreal
Telefilm Canada

Rob Scarth
Vice-President, Television
Canadian Association of Broadcasters

Elizabeth Friesen
Director of Operations, Vancouver
Telefilm Canada

Bill House
Director of Operations, Toronto
Telefilm Canada

Ralph Holt
Director of Operations, Halifax
Telefilm Canada

Sandra Graham
Vice-President, Public Affairs
Canadian Association of Broadcasters

Broadcasters

Slawko Klymkiw
Programming Director
English Television
Canadian Broadcasting Corporation

Michèle Fortin
Vice-présidente
Télévision de langue française
Société Radio-Canada

Paul Gratton
Vice-President & General Manager
Bravo! and Space
Toronto, Ontario

Bill Mustos
Vice-President, Drama
CTV

Phyllis Platt
Executive Director
Arts & Entertainment
English Television
Canadian Broadcasting Corporation

André Provencher
TVA

Joanne Levy
Vice-President Programming
The A Channel
Alberta

Rapport d'examen du Fonds canadien de télévision

Direction générale des examens ministériels

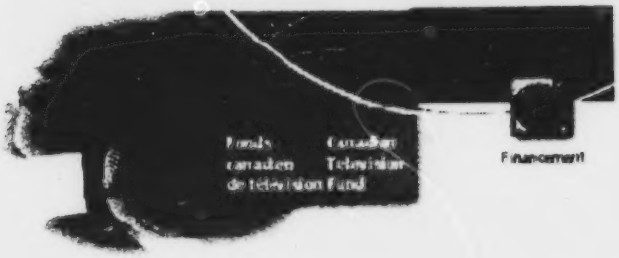
mars 2000

Patrimoine canadien | Canadian Heritage

Canada

Rapport d'examen
du
Fonds canadien de télévision (Traduction)

CTF-FCT



Preparé pour
Patrimoine canadien
Direction générale
des examens ministériels
Hull (Québec)

Soumis par
Marilyn Dolenko
Vice-Président, KPMG
Dr. Gerry Wall
Président
Wall Communications Inc.
Peter Fleming
Président
Peter Fleming Consulting
Suzanne D'Amours, Consultante

Ottawa
23 mars 2000

Table des matières

Sommaire			i
	A.	Contexte — L'état de l'environnement	i
	B.	La mission du FCT	ii
	C.	Impact du FCT	iv
	D.	La relation entre le PPC et le PDD	x
	E.	Mécanisme de régie et structure organisationnelle	xi
	F.	La nécessité du Fonds	xii
	G	La mesure du rendement du Fonds	xiii
I	Introduction		1
	A.	Les objectifs de l'étude	1
	B.	L'approche de l'étude	2
	C.	Calendrier de l'étude	3
	D.	Contraintes	3
	E.	Organisation du rapport	4
	F.	Remerciements	4
II	Profil économique et environnemental du secteur de la production canadienne		5
	A.	Structure de l'industrie	5
	B.	Les sources d'investissement et de financement	9
	C.	L'environnement canadien de la radiodiffusion	20
	D.	Développements internationaux	27
	E.	L'offre de main-d'oeuvre et les coûts	29
	F.	Les développements technologiques	31
	G.	Sommaire - L'état de l'environnement	34
	H.	Les tendances dans le secteur de la production canadienne	34
III	La mission du FCT		45
	A.	Genèse du Fonds canadien de télévision	45
	B.	Les objectifs du Fonds	49
	C.	Un Fonds; deux programmes	50

	D.	Les genres de programmes	52
	E.	Modèle logique du Fonds	56
	F.	L'évolution des exigences d'admissibilité du Fonds	60
	G.	Questions relatives à la mission	63
IV	Impact du FCT		65
	A.	L'impact sur l'effectif-téléspectateurs	65
	B.	L'impact du FCT sur la qualité	80
	C.	L'impact du FCT sur l'emploi et la vitalité des sociétés canadiennes	84
	D.	L'impact du FCT sur la disponibilité d'émissions canadiennes	88
	E.	L'allocation des fonds selon le genre	91
	F.	L'impact du FCT sur les productions régionales	94
	G.	L'impact du FCT sur l'augmentation de la production dans les deux langues officielles	101
	H.	L'impact du FCT sur les émissions spécifiquement canadiennes	105
V	La relation entre le PPC et le PDD		109
	A.	Information générale	109
	B.	Avantages et inconvénients du PDD et du PPC	110
	C.	Influence sur l'activité de production	112
	D.	Liens entre le PPC et le PDD	115
	E.	Ce que l'analyse de l'étude de cas a révélé	116
	F.	L'efficacité relative du PPC et du PDD	117
	G.	Réactions des intéressés	118
	H.	La nécessité de la souplesse et de l'imputabilité	119
	I.	Conclusions et recommandations	120
	J.	Sommaire des avantages d'un seul programme de financement	123
VI	Mécanisme de régie et structure organisationnelle		125
	A.	Les différents mandats et objectifs	125
	B.	Les différentes lignes directrices et procédures	126
	C.	Emplacements	127
	D.	Dédoublement d'infrastructure	128
	E.	Le manque d'imputabilité claire	128

	F.	Confusion dans l'esprit des intéressés	129
	G.	Conclusions et recommandations	129
	H.	Sommaire des avantages d'une seule organisation pour administrer le FCT	130
VII	La nécessité du Fonds		131
	A.	La réglementation du contenu canadien et déduction pour amortissement	131
	B.	Le crédit d'impôt fédéral pour la production de films et de vidéos	132
	C.	Crédit d'impôt et autres programmes provinciaux	132
	D.	La radiodiffusion publique et la production	133
	E.	Les fonds privés	134
	F.	Réactions des intéressés	135
	G.	Conclusions	137
VIII	La mesure du rendement du Fonds		139
	A.	Mesures éventuelles du rendement et besoins de collecte de données	139
IX	Sommaire des recommandations		146

Sommaire

Le Groupe-conseil KPMG LP, Peter Fleming Consulting, et Wall Communications Inc. ont entrepris une évaluation du Fonds canadien de télévision (FCT) au nom de Patrimoine canadien. Les objectifs de l'étude nous demandaient de déterminer:

- si le FCT a eu un impact positif sur les industries canadiennes de production et de diffusion de la télévision, particulièrement dans le domaine de la qualité et de l'effectif-téléspectateurs, de l'emploi et de la vitalité des sociétés canadiennes;
- la relation entre le Programme de participation au capital et le Programme des droits de diffusion, y compris une évaluation de leur efficacité relative;
- si le mécanisme de régie, les structures et les pratiques administratives du Fonds sont efficientes et efficaces;
- de quelle façon différentes sources d'information pourraient être utilisées pour permettre au ministère du Patrimoine canadien et au FCT de disposer de renseignements pertinents sur la performance;
- si le Fonds est essentiel au maintien d'une masse critique de productions canadiennes ou s'il a simplement créé une dépendance à l'égard de l'appui gouvernemental.

L'étude a été lancée à la mi-juillet 1999 et complétée en décembre 1999. Ce rapport a été finalisé en mars 2000.

A. Contexte - L'état de l'environnement

Le secteur de la production canadienne a connu, ou connaîtra à l'avenir, de nombreux changements, dont l'augmentation de la consolidation de l'industrie entre les industries de diffusion, les industries de production et autres, ainsi que l'intégration verticale qui se poursuit présentement. Les changements dans l'importance relative des sources de financement, l'arrivée de la distribution et de la diffusion numériques, « l'exode des cerveaux » et l'augmentation des coûts de main-d'oeuvre auront également un impact sur l'industrie. L'importance croissante des marchés de capitaux et l'augmentation de la capacité de financement des sociétés cotées en Bourse continueront vraisemblablement d'être une tendance dans le secteur de la production canadienne. L'explosion des nouvelles chaînes, tant au Canada qu'à l'étranger, va alimenter l'augmentation actuelle de la demande de programmation de toutes sortes.

Ce qui est peut-être le plus significatif, c'est que le cadre de réglementation du secteur canadien

de la télédiffusion et la demande croissante de programmation canadienne dans les domaines dramatique, variétés et musique continuera à assurer un marché à la production canadienne de télévision.

Au cours des quatre dernières années, il s'est également produit une augmentation marquée du nombre de productions canadiennes recevant 100 % des points BCPAC (Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens). Le volume de programmation spécifiquement canadienne devrait continuer à augmenter, avec les nouveaux critères du FCT, qui exigent à la fois un minimum de 10 sur 10 points BCPAC et des thèmes canadiens.

B. La mission du FCT

En 1996, le Fonds de production du câble, Téléfilm Canada et le ministère du Patrimoine canadien conjuguaient leurs efforts pour créer le Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes, renommé le Fonds canadien de télévision, en 1998. Ce partenariat entre le secteur privé et le secteur public fut créé comme source de financement et pour créer une masse critique de programmation canadienne de haute qualité, particulièrement dans les catégories sous-représentées, surtout aux heures de grande écoute.

Les objectifs du Fonds, rapportés avec de légères variantes dans divers documents, sont énoncés comme suit dans le Rapport d'activités de 1998-1999 :

- Augmenter, sur l'ensemble du système de télédiffusion, la présence d'émissions canadiennes de grande qualité, produites dans les deux langues officielles par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.

- Améliorer la capacité des secteurs de la production et de la télédiffusion canadiens de produire et de distribuer des émissions de télévision au Canada et, dans les cas appropriés, à l'étranger.

- Favoriser la création d'emplois.

Pour 1998-1999, le budget du FCT s'élevait à 210 millions de $, et le budget prévu d'ici 2001 est de 192,5 millions de $ pour chacune des années financières. Ces fonds sont déboursés par l'entremise de deux programmes, le Programme de participation au capital (PPC) et le Programme des droits de diffusion (PDD).

Le PPC peut contribuer jusqu'à 49 % des coûts admissibles d'un projet pour la production d'émissions canadiennes de télévision et de longs métrages au moyen d'un investissement direct en argent comptant. L'intention visée par le PPC est de recouvrer cet investissement. Le taux actuel de recouvrement se situe entre 10 et 12 %. Dans de nombreux secteurs, parce qu'il n'y a pas recouvrement, l'investissement devient, de fait, une subvention.

Le PDD contribue à la production de films canadiens pour la télévision et de longs métrages sous la forme d'un supplément non recouvrable aux frais de permis pour les productions qui répondent

à des critères établis. La contribution financière se situe entre 15 et 35 % des coûts de production.

Le financement provenant des deux programmes soutien cinq genres de programmation: dramatiques, documentaires, émissions pour enfants, variétés et arts de la scène[1]. Ces catégories, ou genres, ont été qualifiées de « sous-représentées » par les responsables des politiques publiques, depuis 1983, avec l'énoncé de politique du ministère des Communications sur la radiodiffusion, intitulé *Vers une nouvelle politique nationale de radiodiffusion*, qui, entre autres choses, établissait le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes à Téléfilm Canada, alors connue sous le nom de Société canadienne de développement du film. Le soutien pour ces catégories a été offert parce que les émissions canadiennes composant ces catégories n'étaient pas disponibles en nombre suffisant sur les écrans de la télévision canadienne dans les deux langues officielles. Cette analyse fut reprise par le CRTC suite à sa Politique structurelle, entreprise en 1993[2]. Le Conseil a découvert que la marge entre le coût d'une émission canadienne et les revenus qu'elle engendre tendait à être beaucoup plus étroite que celle d'émissions étrangères de popularité égale. Autrement dit, les diffuseurs étaient victimes d'une incitation financière négative lorsqu'il s'agissait de se procurer des dramatiques, des documentaires et des émissions pour enfants d'origine canadienne.

L'octroi de financement à ces genres de programmation, dans le contexte des objectifs du FCT, n'a pas été chose facile. Dans l'administration du programme, le FCT est tenu d'opérer des compensations et de maintenir un équilibre, nécessités qui se présentent souvent comme des impératifs concurrents. Le gouvernement n'a pas établi de priorité dans ses objectifs. Au fil du temps, l'accent a été mis sur une tentative de toucher à des priorités culturelles et industrielles multiples, avec une insistance croissante sur le soutien de la production d'émissions distinctement canadiennes. Il est difficile de savoir si ce qui s'est produit a été le résultat d'un besoin de rationaliser l'allocation de ressources limitées, de reconnaître que le financement ne peut se justifier que par des motifs culturels, ou encore si c'est parce que le soutien de productions spécifiquement canadiennes est réellement une priorité de première importance.

Recommandations

- Nous recommandons que le FCT soit clairement établi comme un fonds culturel, plutôt que comme un fonds industriel ou une combinaison des deux. Il faudrait publier un énoncé de politique articulant cette mission culturelle.

- Nous recommandons que les objectifs du Fonds canadien de télévision soient clarifiés et que l'on rende compte régulièrement de leur réalisation.

---

1 *Selon le personnel du PDD, les variétés et les arts de la scène ont été fusionnés en un seul genre par une décision du Conseil du FCT et ils forment maintenant un seul et même genre.*

2 *CRTC, "Audiences publiques structurelles", Avis public CRTC 1993-94, 3 juin 1993.*

C. Impact du FCT

Le cadre de référence de notre étude nous demandait de déterminer si le FCT avait eu un impact positif sur l'effectif-téléspectateurs, la qualité des produits canadiens, l'emploi et la vitalité des sociétés canadiennes, la disponibilité des produits canadiens, et les objectifs reliés aux genres et aux engagements pris en matière régionale et linguistique.

1. Impact sur l'effectif-téléspectateurs

Notre capacité à déterminer l'impact du FCT sur l'effectif-téléspectateurs a été gravement limitée par la difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés pour obtenir des données sur les nombres de téléspectateurs des émissions ayant bénéficié du Fonds et les autres. Nous nous sommes servis de données commandées à la firme Nielsen Media Research, auxquelles nous avons ajouté d'autres données Nielsen produites pour Téléfilm Canada. La taille de notre échantillon n'a réuni que 90 émissions.

Dans l'ensemble, les statistiques suggèrent que les productions dramatiques de langue anglaise qui ont reçu du financement du FCT ont pu attirer des auditoires plus importants que celles qui ne l'étaient pas. La cote d'écoute des productions dramatiques de langue française - qu'elles soient financées ou non par le FCT - est considérablement plus élevée que celle des productions de langue anglaise. Toutefois, les émissions non financées de notre échantillon limité semblent attirer un auditoire plus nombreux.

Les productions documentaires de langue anglaise financées par le FCT ont rejoint un auditoire plus important ou au moins comparable à celui des documentaires non financés. Il nous a été impossible de trouver des productions documentaires de langue française qui n'avaient pas reçu de financement du FCT. Toutefois, si les statistiques de l'effectif-téléspectateurs touchant les documentaires de langue française sont comparées à celles des documentaires de langue anglaise, il semblerait que les documentaires de langue française financés par le FCT attirent des auditoires raisonnables.

Les émissions de variétées et d'arts de la scène de langue anglaise qui ont reçu du financement du FCT se sont assez bien comportées. L'émission ponctuelle la plus regardée que nous avons suivie était financée par le FCT, et trois des cinq séries les plus importantes que nous avons suivies l'étaient aussi. Il nous a été impossible d'obtenir les noms des émissions d'arts de la scène de langue française qui n'ont pas reçu de financement du FCT.

Les émissions pour enfants de langue anglaise financées par le FCT ont bien marché, alors qu'elles attiraient plus de téléspectateurs que les émissions non financées. En fait, 7 des 10 émissions ayant obtenu les cotes d'écoute les plus élevées étaient financées par le FCT. Là encore, il nous a été impossible de trouver des émissions pour enfants de langue française qui ne recevaient pas de financement du FCT. Toutefois, une comparaison avec les statistiques d'écoute des émissions de langue anglaise montrent que les émissions pour enfants de langue française, qui ont un potentiel beaucoup plus faible d'attrait d'auditoire, marchent bien. En fait, une émission s'est mérité une cote d'écoute plus élevée que toutes les émissions pour enfants de langue anglaise que nous avons suivies.

Nous avons pu obtenir des statistiques de coût par spectateur pour 22 émissions, dans trois des genres. Les résultats nous ont révélé que le coût moyen par spectateur était le plus élevé pour les documentaires (5,80 $), et le plus bas pour les dramatiques (1,09 $). Le coût moyen de la programmation pour enfants, par heure et par spectateur, était de 5,41 $. Les productions de langue anglaise étaient considérablement plus chères par spectateur que celles de langue française (un moyenne de 3,71 $, comparée à 0,79 $). Il faut toutefois jouer de prudence en prenant des décisions basées sur notre échantillon limité.

Quoi qu'il en soit, les statistiques sur les cotes d'écoute suggèrent l'idée que les émissions financées par le FCT sont capables d'attirer des spectateurs qui, dans la plupart des genres, sont en nombres supérieurs aux émissions non financées. En particulier, les cotes d'écoute des dramatiques et des arts de la scène de langue anglaise sont très encourageantes.

Pour effectuer une analyse concluante, il faudra un échantillon plus important et une période d'étude plus longue.

Recommandation

- Nous recommandons que le FCT conclut une entente avec Nielsen et/ou BBM pour produire des données sur les cotes d'écoute, sur une base continue, selon les spécifications du FCT

2. Impact du FCT sur la qualité

Pour mieux comprendre le rôle du FCT dans l'augmentation de la qualité des productions canadiennes, nous avons examiné le nombre des prix obtenus par des productions financées par le FCT, obtenu les points de vue des critiques, et examiné le coût de production par heure de programmation. Ce dernier indicateur fut utilisé à cause de l'opinion voulant que des coûts de production plus élevés permettent aux producteurs de retenir les services de scripteurs, de metteurs en ondes, de comédiens et de personnel technique plus expérimentés. Cette capacité permet, à son tour, d'obtenir une qualité supérieure de production.

Nous avons découvert que, alors que les productions financées par le FCT représentent environ 23 % de toutes les productions de l'industrie[3], elles ont été sélectionnées pour environ 50 % des Geminis et Gémeaux en 1998 et 1999. Les critiques interviewés étaient d'accord : la qualité générale des émissions canadiennes a augmenté au cours des 10 dernières années, particulièrement depuis l'établissement du Fonds. Ces critiques ont toutefois indiqué que, bien que la qualité de la programmation canadienne se soit améliorée, le genre dramatique est encore inférieur aux équivalents américains. Enfin, l'investissement moyen par heure de programmation a augmenté au cours des quatre ans d'existence du Fonds, d'environ 263 000 $ l'heure à environ 282 000 $ l'heure.

Tout en reconnaissant que la qualité est un concept très subjectif, nous avons conclu que

---

3 *Ce pourcentage est basé sur une extrapolation des données existantes*

la qualité de production a augmenté depuis la création du Fonds. Si nous incluons dans l'analyse les statistiques de cotes d'écoute, qui sont également pour plusieurs des indicateurs de qualité, il est difficile de nier que la qualité se soit améliorée.

3. L'impact du FCT sur l'emploi et la vitalité des sociétés canadiennes

La vitalité des sociétés canadiennes de production est en effet le moteur de l'emploi. Le nombre des sociétés de production qui sont capables de créer des émissions de haute qualité a augmenté. De plus, 6 des 10 plus importantes sociétés de production aujourd'hui sont en Bourse, ce qui veut dire qu'elles ont un meilleur accès aux capitaux. Il y a eu, en plus, une augmentation du financement étranger de productions canadiennes entre 1994-1995 et 1996-1997. Mais il y a eu diminution en 1997-1998. En pourcentage du financement total, le financement étranger a augmenté et le pourcentage de financement fourni par les diffuseurs a diminué.

L'exportation de films et de vidéos a augmenté, de 1992-1993 à 1996-1997, de 132 à 361,5 millions de $. Il est impossible d'obtenir des données plus récentes.

Le nombre de coproductions a également augmenté, de 28 en 1993-1994, à 71 en 1997-1998.

Tous ces facteurs suggèrent que l'industrie est relativement robuste, bien qu'il n'y ait pas de preuve d'un lien causal direct avec les activités du Fonds. Toutefois, il existe encore des zones susceptibles de causer des problèmes. Le fait que l'investissement étranger représente un pourcentage du financement total plus élevé que le financement canadien est une source de préoccupations, particulièrement si la chute de l'investissement étranger de 1997-1998 représente une tendance. Si cette réduction est due à l'accent mis sur la programmation spécifiquement canadienne, pour laquelle il peut être plus difficile d'attirer d'entrée de jeu l'investissement étranger, le problème pourrait être d'autant plus grave.

La robustesse de l'industrie devrait se refléter dans le nombre d'emplois directs créés. Toutefois, ces données ne sont pas disponibles. En l'absence de données relatives à l'emploi, nous avons effectué une estimation du nombre d'emplois créés à cause du FCT. Statistique Canada, sur la base d'une recherche interne en rapport avec l'enquête sur la production de films, a calculé que, pour chaque million de dollars d'activité de production au Canada, 14 personnes sont directement employées en production.[4] Cela signifie que le financement de 161,2 millions de $ que le FCT accordait à l'industrie en 1997-1998 a créé 2250 emplois supplémentaires dans des postes ayant rapport à la production.[5]

Si nous utilisons les budgets totaux de production pour les émissions financées par le FCT, le nombre d'emplois créés serait considérable. Comme de nombreuses émissions financées

---

4 *Les données de Statistique Canada concernant les impacts internes sur l'emploi et l'effet multiplicateur nous ont été fournis par le ministère du Patrimoine canadien.*

5 *Dans l'ensemble, les 552 millions de $ de productions soutenus par le FCT en 1997-98 ont créé un total de 7 728 emplois d'équivalents temps plein.*

par le FCT n'auraient pas été faites sans une contribution du Fonds, cette extrapolation peut être justifiée.

En plus, Statistique Canada calcule un multiplicateur d'emploi de 1,24 dans d'autres industries pour chaque personne directement employée en production. Conséquemment, 2800 autres personnes (estimation) ont été employées dans d'autres secteurs de l'économie à cause des 161,2 millions de $ octroyés par le Fonds à l'industrie canadienne de la production.

En plus de cette preuve statistique, il vaut la peine de noter que plusieurs des producteurs interviewés dans le cadre de la présente étude ont indiqué que les productions financées par le FCT ont tendance à utiliser plus de ressources canadiennes que les productions non financées, puisque les fonds supplémentaires permettent aux producteurs une plus grande flexibilité vis-à-vis l'embauche de « meilleurs » talents canadiens en plus grand nombre. Bien sûr, l'exigence voulant que les émissions admissibles reçoivent la totalité des points BCPAC disponibles a également eu un impact.

La création d'emplois est certainement un avantage important et valable du FCT. Toutefois, comme on l'a noté plus tôt dans le présent rapport, il faudrait accroître l'accent placé sur les objectifs culturels, plutôt que sur les avantages économiques, pour renforcer l'aspect culturel du Fonds dans un environnement de préoccupations globales à l'endroit des mécanismes de soutien de l'industrie.

4. L'impact du FCT sur la disponibilité d'émissions canadiennes

Le montant du financement du FCT disponible a augmenté depuis l'établissement du Fonds, pour passer de 199 millions de $, en 1996-1997, à 212 millions de $, en 1998-1999. Toutefois, l'augmentation du financement disponible ne semble pas être assez forte pour avoir un impact sur le nombre total de productions ou sur le nombre total d'heures de visionnement.

Au cours du cycle de financement de 1996-1997, un total de 362 productions ont été financées (à l'exclusion de 14 longs métrages), pour une création de 2193 heures d'émissions. En 1999-2000, il y aura 349 productions (à l'exclusion de 15 longs métrages), soit 2048 heures d'émissions.

Même si la disponibilité des émissions canadiennes est demeurée stable depuis la mise sur pied du FCT, si on fait une comparaison avec la période précédant l'existence du FCT, le volume total de films et de productions pour la télévision a augmenté de façon remarquable. En 1991-1992, le volume total des films et des productions pour la télévision était d'environ 1,6 milliard de $; en 1997-1998, il se situait juste au-dessus de 3 milliards de $[6]. C'est la production canadienne pour la télévision qui prend la part du lion de ce montant (61 % en 1997-1998).

---

6 *On voudra bien se reporter au Chapitre II de ce rapport, tableau II -16.*

5. L'allocation des fonds selon le genre

La plupart des intervenants conviennent que des enveloppes selon les genres sont nécessaires pour une variété de raisons. Par exemple, ces enveloppes empêchent d'autres genres de productions d'être écrasées par les dramatiques haut de gamme à gros budget. À l'inverse, elles permettent également au genre dramatique d'obtenir un financement suffisant pour produire des projets d'importance.

Parce que le genre dramatique est la catégorie d'émissions qui attire les auditoires les plus nombreux, on pourrait être tenté de penser que, sur le plan culturel, il serait susceptible de produire le plus d'effet. Il faudrait noter que, pour faire des productions de haute qualité spécifiquement canadiennes qui sont vendables sur le marché international, les productions canadiennes continueront de tendre vers des budgets élevés. S'il est important de continuer à offrir une « alternative » canadienne aux dramatiques étrangères, on doit indiquer plus clairement à l'industrie que cet investissement existe pour des raisons précises et mieux définir le rendement, monétaire ou culturel, qu'on en attend.

On ne devrait pas prendre pour acquis que l'impact culturel ne se fait sentir que dans le genre dramatique. Si nous voulons avoir un impact culturel, de l'avis de certains intervenants, nous devrions porter plus d'attention au genre des productions pour enfants, l'enfance étant le meilleur moment pour exposer les Canadiens à leur propre culture.

Nous avons conclu que le Fonds soutient les catégories d'émissions qui ont besoin du plus grand appui, tant du point de vue économique que du point de vue culturel. Nous ne voyons aucun besoin d'inclure d'autres catégories d'émissions, ni d'éliminer aucune des catégories actuelles, et nous n'avons aucune méthode scientifique d'évaluer l'efficacité de l'investissement dans chaque catégorie.

Recommandations

- Nous recommandons que les enveloppes selon les genres soient maintenues, mais que le montant de financement alloué à chaque genre soit examiné sur une base régulière pour s'assurer que l'allocation reflète les demandes du marché, et le coût par spectateur.

- Nous recommandons d'exposer clairement la raison pour laquelle on offre un niveau élevé de soutien au genre dramatique, ainsi que les rendements monétaires et culturels attendus de cet investissement.

6. L'impact du FCT sur les productions régionales

Le FCT a atteint son objectif d'augmentation des émissions régionales. En 1996-1997, le FCT a distribué plus de 50 millions de $, soit 28 % de l'ensemble de son financement, à 105 projets régionaux, représentant 309 heures d'émissions. En 1998-1999, la contribution du Fonds à la production régionale s'est accrue de beaucoup, 33,9 % de l'ensemble des

contributions du FCT (67,5 millions de $) allant vers la production en région de 164 projets, soit 550 heures d'émissions.

Bien qu'il n'existe pas de données sur le nombre de productions régionales au cours de la période précédant la constitution du Fonds, il est possible de comparer le nombre de productions certifiées BCPAC dans chaque province pour les deux ans précédant et suivant l'arrivée du Fonds sur la scène. Il y a eu augmentation du nombre de productions certifiées BCPAC dans toutes les provinces, ainsi qu'une augmentation des budgets de ces productions.

Même si le FCT a réussi à augmenter la production régionale, l'existence d'enveloppes quasi-régionales dans le PPC a créé une certaine confusion. L'octroi de boni à la production régionale a également créé un fort sentiment de droits acquis à l'égard de ces fonds, chez certains producteurs qui croient qu'il faudrait consacrer encore plus d'argent aux régions.

Pour nous en tenir à notre première conviction, que l'objectif premier du Fonds est culturel, nous croyons qu'on devrait abandonner le concept de bonis régionaux basés sur l'endroit où se trouve la société de production. Le boni devrait plutôt être basé sur l'action de «dépeindre une histoire régionale». Il faudrait réarticuler l'objectif du FCT visant le soutien régional de façon à mettre l'accent sur l'expression régionale plutôt que sur la production régionale ou la création d'emplois régionaux et souligner le fait que le Fonds soutient un objectif culturel, et non pas un objectif économique. La participation des producteurs régionaux devrait, selon nous, demeurer importante puisqu'ils sont les mieux placés pour découvrir, développer et produire des sujets régionaux.

Recommandations

- Nous recommandons au FCT de modifier ses objectifs en matière de production régionale et de création d'emplois régionaux, pour les remplacer par un objectif qui soutient clairement la représentation de sujets régionaux. Ce geste soulignerait l'orientation culturelle du Fonds.

- Nous recommandons que la quasi allocation de fonds aux régions soit éliminée.

7. L'impact du FCT sur l'augmentation de la production dans les deux langues officielles

Il y a eu augmentation constante du nombre des productions de télévision en langue anglaise et en langue française soutenues soit par le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes ou le FCT depuis 1995-1996. Nous ne disposons pas de données suffisantes pour établir une relation causale directe associée à l'existence du Fonds. Cependant, étant donné la taille relative du FCT en rapport avec les autres sources de financement, nous pouvons conclure que celui-ci a eu un impact positif.

8. L'impact sur les émissions spécifiquement canadiennes

Il est clair qu'il y a eu une augmentation importante du nombre des productions spécifiquement canadiennes, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage de l'ensemble des productions financées par le FCT. Le nombre de productions certifiées BCPAC qui ont reçu le maximum des points est passé de 74 %, en 1994-1995, à 83 %, en 1997-1998, pour atteindre 100 %, en 1999-2000.

D. La relation entre le PPC et le PDD

Il y a des avantages et des inconvénients au PPC et au PDD. Cependant, tous les deux ont contribué à des améliorations dans la qualité et la quantité de programmation, tous les deux ont soutenu les productions régionales, encouragé la production d'émissions dans les deux langues officielles et aidé à la création d'emplois. Les deux programmes ont contribué à la production d'une programmation spécifiquement canadienne. Aurait-on obtenu un plus grand succès si on avait alloué plus d'argent à un programme plutôt qu'à un autre, ou si on avait éliminé tout à fait un programme ou un autre ? Un certain nombre de facteurs, y compris la mobilité des critères et le manque de données rendent une telle analyse impossible.

D'un point de vue théorique, le financement du PDD, ou tout autre financement sous forme de subvention serait le mécanisme de financement préféré des producteurs. Dans la mesure où les producteurs doivent rembourser des emprunts, leur capacité d'investir directement dans l'industrie sera diminuée.

Toutefois, le résultat final de l'offre de subventions suscite au moins deux problèmes. Le premier est que cela créerait une dépendance à l'égard du financement public. Le second est qu'il n'y a aucune justification pour demander aux contribuables d'accorder un appui financier à des projets rentables. Par ailleurs, si tout financement s'appuyait sur une participation au capital et si le recouvrement des sommes versées demeurait un critère important, il est probable que de nombreuses émissions à pertinence culturelle ne seraient pas financées.

Ce qu'il faut, c'est de la flexibilité et une saine analyse de rentabilité. Différents genres de mécanismes de financement sont nécessaires pour différents genres de projets et différents producteurs. Ces mécanismes pourraient comprendre la majoration des droits de diffusion, la participation au capital, les subventions, les prêts et marges de crédit, ou une combinaison de plusieurs de ces mécanismes.

Recommandations

- Nous recommandons que le Fonds canadien de télévision (FCT) se compose d'un seul programme.

- Nous recommandons que les administrateurs du nouveau Fonds canadien de télévision, ne comportant qu'un seul programme, aient la flexibilité de déterminer le mécanisme de financement approprié pour chaque demande,

y compris la majoration des droits de diffusion, la participation au capital, les subventions, les prêts, les marges de crédit ou une combinaison de plusieurs de ces mécanismes.

E. Mécanisme de régie et structure organisationnelle

Nous avons recommandé que le FCT devrait ne comporter qu'un seul programme qui utiliserait différents genres de mécanismes de financement. Cette disposition devrait tout naturellement mener à l'hypothèse qu'un programme unique devrait être géré par une seule administration. Quelle que soit la structure du programme, il y a de solides raisons qui militent en faveur de la modification du mécanisme actuel de régie et de structure organisationnelle. Ce sont notamment :

- Les volets administratifs du FCT ont différents mandats et différents objectifs. Téléfilm Canada, qui administre le PPC, possède une gamme d'objectifs beaucoup plus large et un mandat qui porte principalement sur l'industrie du long métrage.
- Il y a de profondes différences entre les lignes directrices et les procédures du PPC et du PDD, dont différentes allocations selon les genres, une rigueur différente dans l'évaluation des demandes, et un processus d'évaluation plus ou moins subjectif.
- Différents endroits.
- Dédoublement d'infrastructure.
- Manque de responsabilité clairement définie. Téléfilm Canada est dans la position peu enviable de devoir servir deux maîtres:son propre conseil d'administration et celui du FCT.
- Confusion dans l'esprit des intervenants, qui parlent souvent du PPC comme étant Téléfilm Canada.

Le FCT est le résultat d'une refonte qui est, au mieux, une structure incommode et encombrante, assortie d'un certain nombre d'inconvénients et d'inefficacités.

Recommandations

- Nous recommandons la mise sur pied d'une seule nouvelle organisation pour administrer le FCT.
- Nous recommandons que Téléfilm Canada conserve la responsabilité de la certification des coproductions de films et d'émissions de télévision. En plus, Téléfilm devrait conserver la responsabilité de tous les mécanismes de financement ayant trait aux films, y compris ceux qui tombent sous l'empire du FCT. Téléfilm devrait également continuer à administrer les nouveaux médias et les nombreuses autres activités de soutien aux industries de films

et de télévision dans lesquelles ils sont actifs.

- Nous recommandons que la nouvelle structure ait une présence régionale. Nous suggérons que l'on considère l'établissement de bureaux faciles d'accès, qui pourraient offrir des conseils, des interprétations et de l'aide aux producteurs. L'évaluation des demandes serait faite au centre, ce qui accélérerait le processus d'évaluation, éliminerait toute supposition concernant l'existence d'enveloppes régionales, et serait moins coûteuse.

- Nous recommandons que le plan de dotation pour la nouvelle administration (qui se composerait du personnel du PPC et du PDD actuels) soit développé pour offrir un meilleur mélange d'expérience et d'idées neuves. Des analystes expérimentés pourraient constituer la mémoire d'entreprise nécessaire à la société, tandis que le nouveau personnel pourrait fournir de nouvelles idées et de nouvelles expériences. Le Fonds devrait mettre en oeuvre des processus qui permettent au FCT de bénéficier de l'expertise d'un personnel qui a des états de service, tout en évitant « les comportements d'appropriation » qui, au bout du compte, étouffent l'innovation.

F. La nécessité du Fonds

Sans nécessairement avoir eu une vision d'ensemble, le Canada a construit un système complexe de mécanismes visant à assurer sa souveraineté culturelle. Nulle part ailleurs cela a-t-il été réalisé avec plus de succès que dans le domaine de la production de télévision. Trois structures essentielles ont été mises en place au cours des années pour assurer la construction d'une infrastructure.

1. La diffusion et la production de films par l'entremise d'organismes publics comme la SRC, l'ONF et les diffuseurs éducatifs provinciaux.

2. L'imposition d'exigences de contenu canadien.

3. Des mécanismes gouvernementaux de financement pour soutenir l'industrie.

Mais l'infrastructure n'est pas par elle-même suffisante pour garantir qu'une programmation spécifiquement canadienne soit présente dans toutes le catégories. Individuellement, les créateurs et les artisans peuvent faire de bonnes carrières comme producteurs de services pour des sociétés étrangères dans les cas où des lieux canadiens servent de doublures à des sites étrangers. Pareillement, les sociétés canadiennes peuvent faire des émissions avec des talents canadiens en visant autant les marchés étrangers que le marché intérieur, sinon plus.

Ce n'est que si on met des fonds à la disposition d'émissions individuelles qui traitent de préoccupations, d'expériences et de thèmes spécifiquement canadiens que les sociétés seront intéressées à tourner leurs efforts vers de tels programmes, étant donné que la production pour les

marchés étrangers plus étendus peut être beaucoup plus lucrative. De plus, comme les ventes anticipées à ces marchés sont moins probables pour ces émissions que pour des émissions dont l'accent est plus international, les budgets doivent être basés dans une mesure considérable sur le recouvrement de leurs coûts au Canada, ce qui exigera inévitablement que les diffuseurs paient des droits de diffusions plus élevés. Même si de nombreux diffuseurs sont consentants à payer des droits légèrement plus élevés pour de telles émissions de haute qualité qui constituent un attrait pour les auditoires canadiens, il y a des limites à leur capacité de le faire.

Le FCT offre aux producteurs et aux diffuseurs cette incitation à offrir de telles émissions aux Canadiens. Les autres mécanismes jouent un rôle important pour faire en sorte que la demande pour de telles émissions existe ainsi que l'expertise pour les produire et pour participer de façon substantielle au financement, mais seul le FCT s'adresse d'abord à l'impératif culturel.

G. La mesure du rendement du Fonds

Un des objectifs établis pour le présent examen était de déterminer « de quelle façon différentes sources statistiques de renseignements pourraient être utilisées pour offrir périodiquement au ministère du Patrimoine canadien et au FCT des renseignements pertinents sur l'impact du FCT». Notre rapport contient des suggestions passablement détaillées concernant les mesures de rendement et indique si les données sont présentement disponibles ou si on doit les produire.

I
Introduction

Le Groupe-conseil KPMG LP, Peter Fleming Consulting et Wall Communications Inc. ont entrepris une évaluation du Fonds canadien de télévision (FCT) au nom de Patrimoine canadien, afin de déterminer le degré auquel le Fonds a atteint ses objectifs. Bien qu'il y ait un certain nombre de versions différentes des objectifs, le Rapport d'activités de 1998-1999 du FCT énonce comme suit ces objectifs :

- Augmenter, sur l'ensemble du système de télédiffusion, la présence d'émissions canadiennes de haute qualité, produites dans les deux langues officielles par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.

- Améliorer la capacité des secteurs canadiens de la production et de la radiodiffusion de produire et de distribuer des émissions de télévision au Canada et, dans les cas appropriés, à l'étranger.

- Favoriser la création d'emplois.

A. Les objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude nous demandaient de déterminer :

- si le FCT a eu un impact positif sur les industries canadiennes de production et de diffusion de la télévision, particulièrement dans le domaine de la qualité et de l'effectif-téléspectateurs, de l'emploi et de la vitalité des sociétés canadiennes;

- la relation entre le Programme de participation au capital et le Programme de majoration des droits de diffusion, y compris une évaluation de leur efficacité relative;

- si le mécanisme de régie, les structures et les pratiques administratives du Fonds sont efficientes et efficaces;

- de quelle façon différentes sources d'information pourraient être utilisées pour permettre au ministère du Patrimoine canadien et au FCT de disposer de

renseignements pertinents sur la performance;

- si le Fonds est essentiel au maintien d'une masse critique de productions canadiennes ou s'il a simplement créé une dépendance à l'égard de l'appui gouvernemental.

B. L'approche de l'étude

Dans le cadre de notre approche, nous devions obtenir de l'information, des données et des opinions auprès de multiples sources. Nous avons mené des entrevues avec les principaux intéressés, notamment les radiodiffuseurs, les producteurs, le personnel du FCT qui s'occupe du Programme des droits de diffusion (PDD) et du Programme de participation au capital (PPC), les membres du Conseil du FCT, la haute direction de Patrimoine canadien, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, des représentants d'autres organismes qui financent la production télévisuelle et cinématographique, et un recoupement de commentateurs et de critiques de la télévision.

Le public canadien, qui est un des principaux intéressés du FCT, n'a pas été interrogé directement. Toutefois, les choix des téléspectateurs canadiens ont fait partie intégrante de notre analyse. Ces choix se reflètent dans les données compilées par Nielsen Media Research sur l'effectif-téléspectateurs pour les émissions financées par le FCT et non financées par le FCT.. D'autres données relatives à l'industrie de la production ont été obtenues auprès de Statistique Canada, du FCT, de Téléfilm Canada, d'un sondage des membres et du profil de l'industrie de l'Association canadienne de production de film et télévision, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC), du magazine *Playback*, et de l'analyse de l'environnement de l'Association canadienne des radiodiffuseurs préparée pour l'audience publique du CRTC sur la politique de télévision. Nous avons également consulté divers communiqués, articles d'actualité et rapports. Toute l'information a été examinée et a donné lieu à la préparation des produits suivants :

- Une analyse des tendances et des facteurs économiques et environnementaux touchant l'industrie canadienne de la production.

- Un modèle logique qui décrit et définit le programme, ses activités, ses extrants et ses impacts escomptés.

- Des études de cas de demandes de financement acceptées et rejetées.

- Une analyse des mécanismes de régie et des procédures administratives.

- Une évaluation de chaque sous-objectif du mandat du FCT.

- Une liste des mesures du rendement et des données qui devraient être collectées et analysées par Patrimoine canadien pour évaluer l'efficience et l'efficacité du Fonds ainsi que pour prendre des mesures correctives au besoin.

C. Calendrier de l'étude

L'étude a commencé à la mi-juillet 1999 et a pris fin en décembre 1999. Les points de vue des intéressés contenus dans le présent rapport reflètent les conditions qui prévalaient pendant cette période. Les changements aux lignes directrices proposés après novembre 1999 ne se retrouvent pas dans le rapport. Toutefois, il porte sur les demandes faites en 1999 pour la saison 1999-2000. Ce rapport a été complété en mars 2000.

D. Contraintes

L'inadéquation et l'insuffisance des données ont causé d'importants problèmes d'analyse et des retards dans la préparation du présent rapport. Parmi les problèmes, mentionnons les données sur l'effectif-téléspectateurs formatées de façon inconsistante et qui contenaient des anomalies, les données limitées sur l'économie, la main-d'oeuvre et les coûts de production, et l'absence de données financières sur l'administration du FCT. Ces problèmes s'expliquent de nombreuses façons, dont les plus importants sont :

- La période limitée d'existence du Fonds.
- Les changements apportés d'année en année aux lignes directrices du Fonds qui affectent les résultats et rendent difficiles les comparaisons d'une année à l'autre.
- Les délais quant à la disponibilité de données de Statistique Canada et la répartition de ces données qui n'était pas toujours compatible avec nos besoins.
- Le défaut de la part de plusieurs producteurs de soumettre des données à Statistique Canada.
- Les changements de noms dans la production télévisuelle qui rendent très difficile le suivi de l'effectif-téléspectateurs.

Dans plusieurs cas, il nous a fallu faire des analyses et des hypothèses approximatives pour pouvoir tirer des conclusions. Nous croyons toutefois que les multiples sources de données et l'information qualitative des intéressés soutiennent nos conclusions.

E. Organisation du rapport

Ce rapport commence par une description de l'environnement dans lequel fonctionne l'industrie canadienne de la production, les tendances qui touchent l'industrie et l'effet que ces tendances ont eu sur l'industrie. Nous abordons ensuite le mandat global du FCT. Suivent l'impact du FCT et la relation entre les deux programmes qui constituent le Fonds. Nous parlons ensuite des mécanismes de régie et de la nécessité du Fonds, pour conclure par un sommaire des recommandations à la fin du rapport.

F. Remerciements

Le Groupe-conseil KPMG, Wall Communications Inc. et Peter Fleming Consulting profitent de cette occasion pour reconnaître la coopération et l'aide apportées par Patrimoine canadien, le personnel du FCT, tant du PPC que du PDD, et tous les intéressés interviewés.

II
Profil économique et environnemental du secteur de la production canadienne

Ce chapitre de notre rapport indique et examine les facteurs touchant le secteur de la production canadienne. Dans la mesure du possible, les changements dans ce secteur de la production, associés à la création du Fonds canadien de télévision ont été notés. Toutefois, étant donné que le Fonds n'existe que depuis 1996, il est difficile d'attribuer directement à la présence du Fonds les changements vécus dans le secteur.

Le secteur indépendant de la production canadienne fonctionne dans un environnement en perpétuel changement. Au cours des dernières années, il y a eu des changements dans la structure de l'industrie, dans les sources de financement, dans le principal marché du secteur de la production télévisuelle (c'est-à-dire les radiodiffuseurs canadiens), des développements internationaux et des développements technologiques. Les premières sections du chapitre présentent un aperçu de ces tendances du milieu. La dernière section porte sur l'effet que ces tendances ont sur le secteur de la production canadienne.

A. Structure de l'industrie

La nature de la production indépendante fait qu'il est difficile d'évaluer le nombre exact de producteurs indépendants en exploitation au Canada. Plusieurs entreprises sont très diversifiées, oeuvrant dans la production cinématographique, télévisuelle et de services. Dans certains cas, les producteurs vont de projet en projet, intégrant des entreprises qui ne vivent que la durée du projet.[1] Toutefois, la plupart des productions (en valeur monétaire) sont entreprises par des sociétés bien établies qui produisent des émissions de télévision et d'autres types de productions cinématographiques et vidéographiques.

Le tableau II-1 démontre que la majeure partie des dépenses en production de télévision au Canada est centrée autour d'un très petit nombre d'entreprises. En 1998, dix entreprises représentaient 60 % du total des budgets de production de télévision, alors que les 30 plus importantes

1 *Il peut y avoir plusieurs raisons, y compris des raisons fiscales ou le caractère pratique du regroupement de personnes ayant une expertise particulière pertinente au projet.*

représentaient presque 90 % du total.[2]

La concentration par genre est encore plus évidente. Les dix premières entreprises de production de dramatiques représentent plus de 80 % du total des budgets de production d'émissions dramatiques et 50 % des budgets de production cinématographique en ce qui a trait au film de la semaine (Movie of the week "MOW" dans le tableau) (voir le tableau II-2).

2 **Playback**, 17 mai 1999. Les données sont basées sur le 11e sondage annuel de Playback auprès de l'industrie, auquel 118 entreprises ont participé.

Tableau II-1

30 premières entreprises de production de télévision, par budget de production, 1998 (en millions de dollars)

	Dramatique	MOW*	Documentaires	Animation	Enfants	Info-Mag	Total
1 Alliance Atlantis Com,	200,5	30,4			7 ,0		237,9
2 Cinar Corporation		5,2		37,5	32,5		75,2
3 Telescene	55				20		75
4 Fireworks Entertainment	68,8	0,5			4,2		73,5
5 Nelvana				73,1			73,1
6 Chesler Perlmutter	47,7	16,6					64,3
7 Crescent Entertainment	56	4,4					60,4
8 Groupe Coscient	14,4		6,3	3,6	10,8	21,6	56,7
9 Vidatron*	43	9	1				53
10 Salter Street Films	41,3					0,2	41,5
11 Shavick Entertainment	20	20					40
12 Filmline International	39,3						39,3
13 Productions La Fete		37					37
14 Sullivan Entertainment	23,5	11					34,5
15 Lions Gate				19	1,3		20,3
16 Mainframe				20			20
17 Credo Entertainment		13,7			3,2	0,3	17,2
18 Catalyst Entertainment				8,6	7,5		16,1
19 Verseau	11,4		1,3	3			15,7
20 Keatley MacLeod	14,5						14,5
21 Sovimage	12,7		0,6				13,3
22 Milestone Productions	12,8						12,8
23 Barna-Alper Productions	6,5	3,5	2				12
24 Productions Point de	9,4	2,6					12
25 Temple Street		12					12
26 Fogbound Films	12						12
27 Great North Productions	0,5		10,3		0,8		11,6
28 Match TV/Neofilms	2,2	7			1,8		11
29 Cambium Film & Video			0,3	9,5	0,5	0,6	10,9
30 Decode Entertainment				1,7	8,5		10,2
5 premiers	**324,3**	**36,1**	**0**	**110,6**	**63,7**	**0**	**534,7**
10 premiers	**526,7**	**66,1**	**7,3**	**114,2**	**74,5**	**21,8**	**810,6**
30 premiers	**691,5**	**172,9**	**21,8**	**176**	**98,1**	**22,7**	**1183**
Tous les producteurs	**739,6**	**184,3**	**76,9**	**184,9**	**131,2**	**26,9**	**1343,8**

* *Estimation de Playback*

*Source : **Playback**, 17 mai 1999*

Les dix plus importantes entreprises de production d'émissions d'animation représentent presque le total des budgets de production d'animation, les deux premières représentant 60 % à elles seules (tableau II-3). De plus, les entreprises tendent à se spécialiser dans un genre ou un nombre limité de genres (p. ex. les dix premières entreprises de production de dramatiques ne s'intéressent pas aux documentaires, à l'animation ni aux magazines d'information). Toutefois, la situation est en train de changer. Par exemple, Alliance Atlantis a acquis une entreprise d'animation; Catalyst est passée aux dramatiques; Salter Street Films s'intéresse à Internet, etc.

Tableau II-2

10 premières entreprises de production de dramatiques, par budget, 1998 (en millions de dollars)

Alliance Atlantis Com.	200,5
Fireworks Ent	68,8
Crescent Entertainment	56
Telescene	55
Chesler Perlmutter	47,7
Vidatron*	43
Salter Street Films	41,3
Filmline International	39,3
Sullivan Entertainment	23,5
Shavick Entertainment	20
Toutes les entreprises	**739,6**
10 premières (en millions $)	**595,1**

*Source : **Playback***

Tableau II-3

10 premières entreprises de production d'animation, par budget, 1998 (en millions de dollars)

Nelvana	73,1
Cinar Corporation	37,5
Mainframe Entertainment	20
Lions Gate Entertainment	19
Cambium Film & Video	9,5
Catalyst Entertainment	8,6
Delaney & Friends Prod,	4,8
Groupe Coscient	3,6
Verseau	3
High Road Productions	2,2
Toutes les entreprises	**184,9**
10 premières (en millions $)	**181,3**
% de la production totale	**98,1%**

*Source : **Playback***

Par contre, le secteur de la production de documentaires est moins concentré, les dix premières entreprises ne représentant que 66 % du total des budgets de production de documentaires (voir le tableau II-4).

Tableau II-4
10 premières entreprises de production de documentaires, par budget, 1998 (en millions de dollars)

Great North Productions	10,3
Groupe Coscient	6,3
CineNova Productions	6
Associated Productions	5,1
Galafilm	4,7
Sleeping Giant Productions	4,6
Ellis Vision	4,1
White Pine Pictures	4
Screenlife	3,1
Omni Film Productions	2,6
Toutes les entreprises	**76,9**
10 premières (en millions $)	**50,8**
% de la production totale	**66,1%**

*Source : **Playback***

Une autre tendance évidente du secteur de la production canadienne indépendante est l'intégration verticale. Des entreprises de production possèdent ou contrôlent des radiodiffuseurs (p. ex. Alliance Atlantis contrôle quatre services spécialisés : Showcase, HGTV, Life et History) et des radiodiffuseurs possèdent ou contrôlent des entreprises de production (p. ex. CanWest Global possède Fireworks Entertainment; CHUM a acquis récemment un intérêt de 40 % dans Sleeping Giant Productions). Il existe également une quantité significative d'investissement stratégique intersectoriel sans contrôle (p. ex. l'investissement d'Alliance Atlantis dans Sportscope; l'investissement de CanWest Global dans Alliance Atlantis). De plus, la plupart des grands producteurs participent également à l'industrie de distribution.[3]

B. Sources d'investissement et de financement

Les sources de financement de la production télévisuelle varient de projet en projet. Une production canadienne caractéristique peut comprendre les sources de financement suivantes : le Fonds canadien de télévision, les crédits fiscaux (provinciaux et fédéraux), l'aide provinciale, les

3 *Voir Wall Communications Inc., "The Canadian Independent Film and Video Industry: Economic Features and Foreign Investment Related to the Distribution Sector", préparé pour Patrimoine canadien et Industrie Canada, 15 novembre 1996.*

radiodiffuseurs, les distributeurs, l'investissement privé et la participation étrangère, y compris les préventes et les coproductions. Le tableau II-5 résume les principaux changements survenus dans le mélange de participation financière entre 1994-1995 et 1997-1998. Chacune des principales sources est examinée plus loin.

Un aspect important de l'investissement dans le secteur de la production canadienne est la tendance vers des entreprises possédant des actions cotées en bourse. Au milieu des années 1980, aucune entreprise de production canadienne n'était cotée en bourse. Aujourd'hui, huit des dix plus importantes entreprises de production (voir le tableau II-1) le sont.[1]

L'accès au marché des actions procure un certain degré de sécurité financière à une entreprise. Il n'existe naturellement aucune garantie que les fonds ainsi obtenus serviront à des activités particulières comme la production d'émissions canadiennes de télévision. Toutefois, l'injection de capitaux qui se produit avec une offre d'actions en bourse augmente la capacité financière globale d'une entreprise de production (c'est-à-dire en faisant de ces entreprises des candidats plus attrayants pour le financement bancaire).

Tableau II-5

Changements de la participation des divers secteurs dans les productions télévisuelles certifiées par le BCPAC

Source de financement	Pourcentage du total en 1994-1995	Pourcentage du total en 1996-1997	Changement
Industrie de la production canadienne			
Producteurs	11,6	4,0	-7,6
Distributeurs	5,4	7,0	1,6
Total de l'industrie de la production canadienne	**17,0**	**11,0**	**-6,0**
Sources étrangères			
Radiodiffuseurs	5,4	7,4	2,0
Distributeurs	2,0	21,2	19,2
Total	**7,4**	**28,6**	**21,2**
Radiodiffuseurs canadiens			
Publics	17,4	7,7	-9,7
Privés	16,5	12,0	-4,5
Total des radiodiffuseurs canadiens	**33,9**	**19,7**	**-14,2**
Fonds publics et privés*			
Privés	14,4	2,0	-12,4
Publics	27,3	19,8	-7,5
FCT	0,0	19,0	19,0
Total	**41,7**	**40,8**	**-2,2**

* *Les chiffres de 1994-1995 pour les fonds privés comprennent le Fonds de production des câblodistributeurs qui a été intégré au FCT lors de sa création en 1996.*

Source : BCPAC

1 *Alliance Atlantis, Cinar, Telescene, Nelvana, Coscient, Salter Street, Peace Arch et Fireworks.*

1. Financement public

Entre 1991-1992 et 1994-1995, on a assisté à une diminution de 9,3 % des subventions et contributions du gouvernement fédéral à la culture et à une diminution de 5,2 % des subventions et contributions provinciales.[2]

Le Fonds canadien de télévision (FCT) a été créé en 1996 afin de consacrer un total d'environ 200 millions de dollars par année pour financer les producteurs indépendants d'émissions, dont 100 millions de nouveaux fonds fédéraux.[3] Les autres 100 millions de dollars sont venus du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes de Téléfilm Canada et du Fonds de production des câblodistributeurs (FPC). Le tableau II-6 résume la valeur de ces sources respectives de financement avant la venue du FCT et compare le nombre de productions soutenues et le total des budgets de production comparativement à l'activité soutenue par le FCT en 1997-1998. Cette information démontre que le financement fédéral de la production a augmenté de 61 % entre 1995 et 1997-1998.

Il est à noter que les chiffres en 1995 ne peuvent s'additionner car le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes et le FPC ont participé à certains projets communs. Les chiffres n'ont pas été rajustés pour en tenir compte. Les chiffres du FCT éliminent le double emploi.

Tableau II-6
Comparaison de programmes choisis de financement public de la production télévisuelle

Année	Programme/Fonds	Nombre de productions soutenues	Engagement	Budgets totaux des productions soutenues
1995	Fonds de production des câblodistributeurs	128	39,8 millions $	270 millions $
1995	Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes	98	60,0 millions $	216 millions $
1998	FCT	330	161,2 millions $	552 millions $

Source : **FPC, Téléfilm Canada et rapports annuels du FCT**

Au chapitre des autres sources publiques nationales de financement de la production télévisuelle canadienne, mentionnons :

---

2 *Statistique Canada, supra note 46, page 22, et Statistique Canada 87F0010XPE. La culture est définie largement par Statistique Canada et comprend les bibliothèques, les arts de la scène, les arts visuels, le cinéma, la vidéo, l'enregistrement sonore, le multiculturalisme, par exemple.*

3 *Bien que le FCT soit en réalité un mélange de financement public et de financement privé, nous en parlons ici dans le contexte de fonds publics puisqu'il a été mis sur pied par le gouvernement fédéral.*

- Le crédit d'impôt pour production cinématographique ou magnétoscopique canadienne qui est un crédit d'impôt d'une valeur pouvant atteindre 25 % des coûts de main-d'oeuvre pour les films et vidéos admissibles (environ 60 millions de dollars par année.[4]).

- Les subventions maximales de développement de 20 000 $ et de production de 50 000 $ du Conseil des arts du Canada.

- Les subventions de la Direction de la promotion des arts et des industries culturelles du MAECI pour aider les producteurs de télévision à participer à des événements internationaux afin de vendre leurs produits à l'étranger.

- Le Fonds d'aide au doublage et au sous-titrage de Téléfilm Canada qui offre jusqu'à 100 % des coûts de doublage ou de sous-titrage des productions canadiennes dans l'une des deux langues officielles du Canada ou dans les deux langues.

Sources provinciales de financement public :

- L'Alberta Film Development Program qui offre des subventions pouvant atteindre 20 % des coûts de production (maximum de 500 000 $) dépensés en Alberta par un producteur de la province.

- Film Incentive B.C., un crédit d'impôt remboursable offert aux entreprises contrôlées en Colombie-Britannique.

- Film Nouveau-Brunswick, qui offre des prêts sans intérêt pour le développement et la participation financière à la production.

- Le crédit d'impôt pour l'industrie cinématographique et vidéographique de Terre-Neuve et du Labrador.

- Le crédit d'impôt de l'Ontario pour le cinéma et la télévision.

- Le crédit d'impôt remboursable du Québec.

- Le crédit d'impôt pour l'emploi dans l'industrie cinématographique de la Saskatchewan.

---

4 *Patrimoine canadien, Examen de la politique canadienne du film documentaire, document de travail, février 1998. Consulter www.pch.gc.ca/culture/cult_ind/filmpol/pubs/econtent.htm.*

Bien que le FCT (dans sa forme actuelle ou ses formes antérieures) ait augmenté son niveau d'appui, les autres sources de financement diminuent. Les données du BCPAC figurant au tableau II-5 indiquent qu'en pourcentage de financement total, les fonds publics ont diminué de 27,3 % en 1994-1995 à 19,8 % en 1997-1998. Le financement public demeure un élément clé de la production télévisuelle, mais son importance relative diminue en faveur d'autres formes de financement comme le FCT et les sources étrangères. Il est toutefois à noter que le FCT est une combinaison de fonds provenant du secteur public et du secteur privé.

2. Sources de financement privé au pays[5]

Les données du BCPAC présentées au tableau II-5 indiquent qu'en pourcentage du financement total, le financement privé (commanditaires, fonds des entreprises pour le cinéma, etc.) a diminué de 14,4 % en 1994-1995 à 2 % en 1997-1998. Le financement privé disponible au pays pour les producteurs d'émissions de télévision canadiennes figure au tableau II-7.

Tableau II-7
Fonds pour la programmation privée canadienne

Nom du fonds	Budget annuel	Mandat	Type de financement	Echeances	Commentaires, conditions spéciales et renseignements
A-Channel Drama Fund	14 M $ sur 7 ans	Stimuler la production de téléfilms, de miniséries, de films commerciaux et d'autres productions dramatiques faits en Alberta	Droits de diffusion nationaux, subventions au développement, subventions de formation des nouveaux producteurs	Aucune	Accès prioritaire aux auteurs et aux producteurs indépendants de l'Alberta A Calgary Joanne Levy TÉL. 403-508-2222 CÉ levy@a-channel.com www.a-channel.com A Edmonton TÉL. 780-424-2222
Bell Broadcast and New Media Fund	12 M $ (total à distribuer avant la fin de 2001)	Financement de la production et financement de projets associés aux nouveaux médias	Subventions et et droits de diffusion Financement complémentaire	1er février 1er mai 1er octobre	André Sheffer TÉL. 416-997-8154 CÉ bellfund@istar.ca www.bell.ca/fund ou Claire Dion TÉL. 514-737-1337
Bravo!FACT	5 % des recettes brutes de Bravo! par année	Offrir une exposition à la télévision aux artistes et aux cinéastes en finançant la production de courts-métrages	Subvention par voie de concours jusqu'à 50 % d'un projet, maximum de 25 000 $	30 mars 29 juin 28 septembre 21 décembre	Durée de 6 minutes maximum, nouveaux projets seulement (pas d'œuvres en cours), le projet doit se qualifier pour le contenu canadien et doit convenir à la programmation de Bravo! Judy Gladstone, Directrice générale TÉL. 416-591-7400 poste 2734 CÉ bravofact@bravo.ca www.bravo.ca/bravofact/

5 *Les sources de financement privé comprennent les commanditaires, les fonds privés, etc., mais non les droits de diffusion payés par les diffuseurs privés. Ce sujet est abordé dans la section suivante. Certains diffuseurs privés contribuent néanmoins ou administrent des fonds privés. Le prochain tableau en montre quelques-uns.*

Nom du fonds	Budget annuel	Mandat	Type de financement	Échéance	Commentaires, conditions spéciales et renseignements
Fonds canadien du film et de la vidéo indépendants	750 000 $ par année	Développement et production d'émissions d'information, éducatives et spécialisées, et multimédias	Subventions	À annoncer (Note: publié dans "Playback" et "Qui Fait Quoi")	maximum de 50 000 $ pour la production; maximum de 10 000 $ pour le développement Robin Jackson TÉL: 613-729-1900 CÉ: cifv@achilles.net www.cifvf.ca
COGECO Fonds de développement d'émissions	1. 200 000 $ par année (fondation de 5 M $) 2. 1 M $ par année 3. 200 000 $ par année	1. Prêts pour le développement de séries dramatiques, première et deuxième version 2. Investissement pour la production de films, de mini-séries et de projets pilotes de séries dramatiques 3. Développement de longs métrages de cinéma	Prêts remboursés le premier jour de la photographie principale	1er février 1er avril 15 juillet 15 octobre	Projets en français et en anglais Administré par le Fonds indépendant de production Claire Dion TÉL: 514-737-9969 CE: fip@unforamp.net www.fip.ca OU Andra Sheffer TÉL: 416-977-8966
CTV TELevision Inc./CJOH-TV Development Fund	50 000 $ par année	Prêts pour le développement de concepts et de scripts Subventions de perfectionnement professionnel	Prêts remboursables le 1er jour de la photographie principale	1er février 1er mai 1er août 1er novembre	Le candidat doit habiter dans la zone de diffusion de CJOH-TV Maggie Ker TÉL: 613-274-4213
CTV TELevision Inc./MCTV Development Fund	50 000 $ par année	Développement de concepts et de scripts pour la télévision	Capitaux propres ou prêts	Trimestriel	Monique Johnson MCTV (Sudbury) TÉL: 705-674-8301 CE: mjohnson@ctv.ca
Entertainment Ventures Corp. - (EVC) of Directors Guild of Canada (DGC)	500 000 $ par année	Intérêt principal : investir dans les entreprises de divertissement et de communication, ne finance généralement pas les productions individuelles	Dettes ou capitaux propres	Aucune	Produire un rendement sur les capitaux des investisseurs en investissant dans les petites entreprises ontariennes de moins de 500 employés et de moins de 50 M $ d'avoirs Robert Goodwin TÉL: 416-365-8002
Global Development Fund	1 M $ par année	Prêts pour le développement d'émissions dramatiques, documentaires, pour enfants et de variété	Prêts au développement	S/O	Cynthia Joseph Global Television Network TÉL: 416-446-5526
The Harold Greenberg Fund (parrainé par TMN-The Movie Network, Viewer's Choice Canada, Canal Indigo et Star Choice Inc.)	Plus de 2 M $ par année	1. Développement de dramatiques de plus de 75 minutes (1ère, 2e versions et version finale et projets à maturité 2. Investissement dans la production de films destinés aux salles de cinéma et de films destinés au petit écran 3. Projets spéciaux associés à la rédaction de scénarios	1. Prêts remboursés le 1er jour de la photographie principale 2. Participation au capital 3. Subventions	13 janvier 6 avril 6 juillet 5 octobre	1. Maximum de 90 000 $ par projet pour le développement du scénario 2. Maximum de 350 000 $ par projet Wendy MacKeigan, présidente TÉL: 416-956-5431 CE: hgfund@tv.astral.com www.tmn.ca (et cliquez sur "Corporate info")
Le Fonds Harold Greenberg (parrainé par Canal Indigo)	10 % des recettes brutes de Canal Indigo par année	Investissement dans la production de films et d'événements spéciaux en langue française pour la télévision payante	Participation au capital	Aucune	Jusqu'à 50 000 $ pour les événements spéciaux et jusqu'à 100 000 $ pour les films TÉL: 514-939-5094 www.tmn.ca (et cliquez sur "Corporate info")

Nom du fonds	Budget annuel	Mandat	Type de financement	Échéance	Commentaires, conditions spéciales et renseignements
Fonds indépendant de production	3 M $ par année	1. Séries dramatiques 2. Projets spéciaux pour améliorer les séries dramatiques	1. Capitaux propres 2. Subventions	15 février 15 avril 1er août 1er novembre	1. Doit avoir une licence de radiodiffuseur privé 2. Pour les organisations professionnelles seulement Andra Sheffer TÉL. 416-977-8966 CÉ. ipf@inforamp.net www.ipf.ca OU Claire Dion TÉL. 514-737-9969
Rogers Documentary Fund	1 M $ par année	Financement de documentaires canadiens	Subventions	3 fois par année	Le producteur doit avoir un engagement d'un radiodiffuseur canadien à diffuser l'émission à l'heure de grande écoute dans les deux ans. Le Fonds reçoit favorablement les projets dont le thème est canadien. Robin Mirsky TÉL. 416-935-2526
Rogers Telefund	S/O Fonds renouvelable	Prêts provisoires pour des projets canadiens distinctifs	Prêts	S/O	Robin Mirsky TÉL. 416-935-2526
Shaw Children's Programming Initiative (SCPI) Dr. Geoffrey R. Conway Fund (Conway Fund)	Plus de 3 M $ par année	1. Programmation de grande qualité pour les enfants de moins de 12 ans 2. Soutien de projets spéciaux d'organisations sans but lucratif	Capitaux propres, prêts aux développement, doublage et développement de multimédias	Jusqu'à 4 fois par année	Engagement d'un radiodiffuseur privé ou d'un canal spécialisé nécessaire Gail Yakemchuk OU Sharon Blank TÉL. 403-716-6508
Shaw Children's Programming Initiative (SCPI) Shaw Television Broadcast Fund (STBF)	3 M $ par année	Programmation de grande qualité pour les enfants, les jeunes et la famille	Capitaux propres et incitatifs régionaux pour les productions de la Nouvelle-Écosse	Jusqu'à 4 fois par année	Minimum de 80 % de contenu canadien et engagement à diffuser d'un télédiffuseur, d'un service spécialisé ou d'un service de télévision payante canadien Gail Yakemchuk OU Sharon Blank TÉL. 403-716-6508
WTN Foundation Inc	230 000 $ en 1999-2000	Financement des possibilités de perfectionnement professionnel et de formation pour promouvoir la présence des femmes dans le domaine du multimédia	1. Girls TV Camp/Club 2. Women's TechNical Internship 3. wtndowment	Mai 2000 Octobre 2000 Mai 2000	Shirley Mui, directrice générale TÉL. 1-800-575-7317 CÉ. foundation@wtn.ca

Source: ACPFT

3. Les radiodiffuseurs canadiens

Le marché le plus important de l'industrie de la production canadienne est la télévision, et la télévision canadienne en particulier.[6] L'importance et les exigences du marché de la télévision, au pays et à l'étranger, auront donc un effet important sur le secteur de la production télévisuelle canadienne.

Au cours des 20 dernières années, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a autorisé plus de 20 nouveaux services de télévision conventionnels au Canada, faisant passer le nombre de stations de télévision privées de 78 en 1979 à 99 en 1998.[7]

Le nombre de services de télévision payante, de télévision à la carte et de services spécialisés a augmenté radicalement depuis l'octroi de la première licence de télévision payante en 1982, comme l'illustre le tableau II-8. En 1999, on comptait 10 services de télévision payante et de télévision à la carte et 48 services spécialisés autorisés par le CRTC, dont les 23 services autorisés le 4 septembre 1996 et les 4 services spécialisés de langue française autorisés le 21 mai 1999.[8]

---

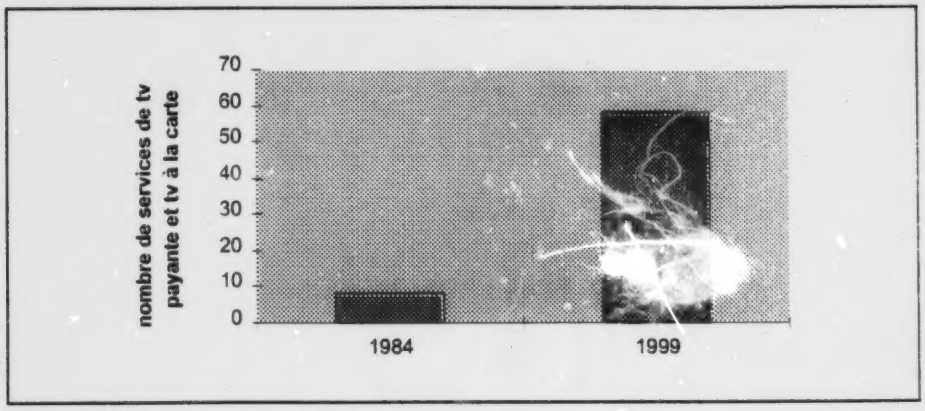
6 *Bien que l'industrie de la télévision canadienne soit un marché important pour le secteur de la production canadienne, il vaut la peine de noter que l'industrie de la télévision canadienne produit également certaines de ses propres émissions et que certaines de ces émissions sont vendues à l'étranger.*

7 *Chiffres de 1978 et de 1984 du* ***Rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion****, 1996, page 419; chiffre de 1999, CRTC, Sommaire statistique et financier de la télévision, 1998.*

8 *L'autorisation d'autres services discrétionnaires de langue anglaise attend le résultat de l'examen du CRTC du cadre d'autorisation des nouveaux services. En partie, cet examen porte sur les préoccupations associées aux limitations de la capacité des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR). Lancé le 3 février 1999, le processus verra si l'autorisation numérique ou analogique serait plus appropriée, dans quelle mesure les règles d'accès devraient s'appliquer aux nouveaux services autorisés et quelles règles d'étagement, de groupage et de liaison pourraient s'appliquer aux nouveaux services autorisés (voir l'avis public du CRTC 1999-19)*

Tableau II-8

Services canadiens spécialisés de télévision payante et de télévision à la carte autorisés

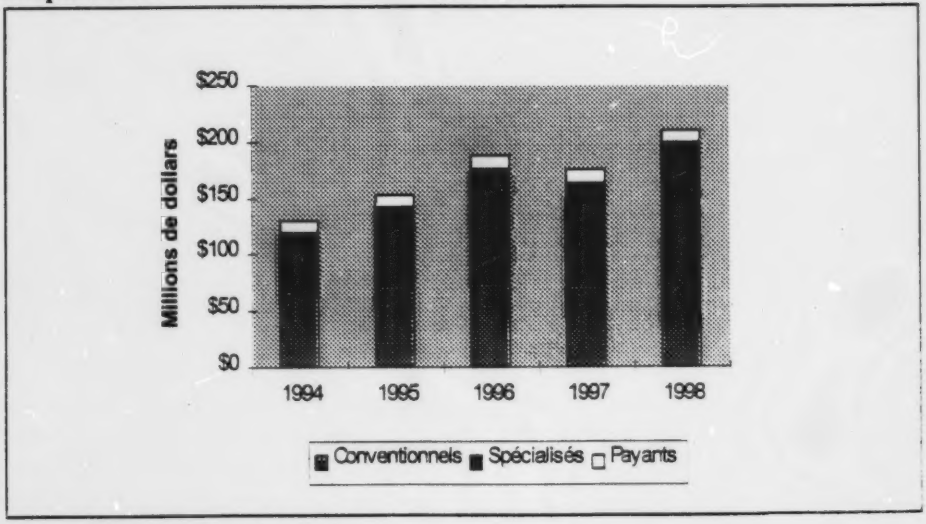


Source : CRTC

Les données du CRTC sur les dépenses des radiodiffuseurs privés canadiens pour les émissions achetées de producteurs indépendants - figurant au tableau II-9 - indiquent qu'il y a eu une diminution d'environ 5 % des dépenses pour la production indépendante entre 1996 et 1997 par les trois types de radiodiffuseurs (services conventionnels, spécialisés et de télévision payante). Toutefois, les dépenses ont augmenté de 19 % en 1998.

Tableau II-9

Dépenses des radiodiffuseurs privés pour les émissions achetées de producteurs indépendants



Source : CRTC, Sommaires financiers

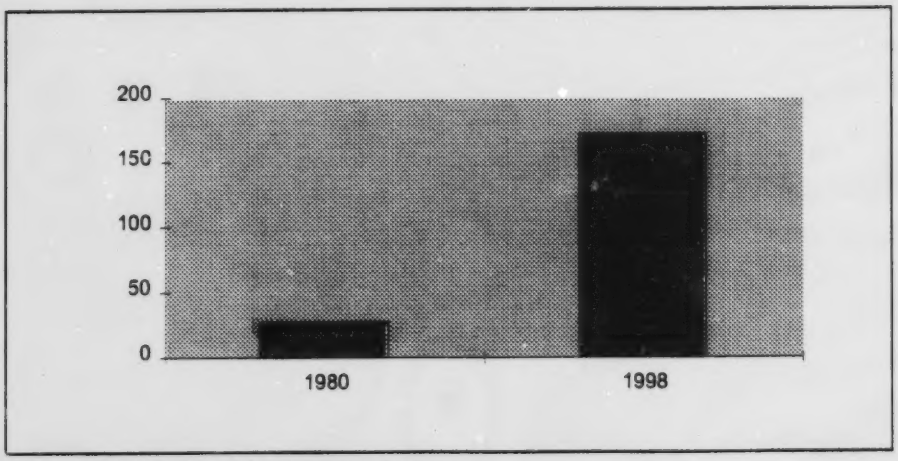
L'importance des diffuseurs de télévision payante et des services spécialisés comme source de revenu pour le secteur de la production indépendante a augmenté au cours des cinq dernières années. La part des services payants et spécialisés des dépenses totales de diffusion d'émission achetée a augmenté de 49 % en 1994 à près de 60 % en 1998 alors que la part des dépenses des diffuseurs conventionnels est passée de 51 % en 1994 à 40 % en 1998. Ce chiffre est compatible avec l'augmentation du nombre de services payants et spécialisés par rapport au nombre de services conventionnels.

Malgré l'augmentation du nombre de radiodiffuseurs canadiens, les données du BCPAC (présentées au tableau II-5) montrent que le financement des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC des radiodiffuseurs canadiens a diminué en pourcentage du financement total (de 33,9 % en 1994-1995 à 19,7 % en 1996-1997).[9] Ce fait est probablement attribuable au financement accru provenant du FCT et de sources étrangères.

4. Les radiodiffuseurs étrangers

Le nombre de services spécialisés aux États-Unis (connus sous le nom de réseaux diffusés par câble aux États-Unis) a augmenté radicalement ces dernières années, comme l'illustre le tableau II-10, passant de seulement 28 en 1980 à plus de 170 en 1998.[10]

Tableau II-10
Nombre de réseaux diffusés par câble aux États-Unis



*Source : **National Cable Television Association***

9 *Il est intéressant de noter que le financement des radiodiffuseurs publics a diminué davantage que le financement des radiodiffuseurs privés (voir le tableau II-5).*

10 *National Cable Television Association, "The History of Cable Television", www.ncta.com/glance.html.*

L'augmentation de la diffusion du satellite au foyer dans le monde entier semble avoir conduit à une augmentation semblable des services spécialisés dans d'autres pays (p. ex. Royaume-Uni, Australie et France). L'ouverture de l'Europe de l'Est et la privatisation des radiodiffuseurs d'État a également aiguisé un plus grand appétit pour la programmation.

Cette augmentation du nombre de services étrangers diffusés par câble et par satellite au foyer a presque certainement eu une incidence sur le secteur de la production canadienne, étant donné que ces services se livrent concurrence pour remplir les grilles de programmation, voire des créneaux spécialisés. La preuve en est l'augmentation des exportations au cours des cinq dernières années - les données de Statistique Canada indiquent que les exportations du secteur cinématographique et vidéographique ont augmenté de près de 174 % entre 1992-1993 et 1996-1997, passant de 132 millions à 361,5 millions de dollars.[11]

Notre analyse antérieure des données du BCPAC indique également qu'il y a eu une augmentation significative de l'importance relative du financement étranger. En 1994-1995, le financement des sources étrangères ne représentait que 7,4 % du financement total. En 1997-1998, il représentait 28,6 % du financement total, soit une augmentation de près de 300 %. Nous avons toutefois assisté, en 1997-1998, à une diminution du montant réel du financement de sources étrangères (américaines et autres).

5. Les coproductions

La politique du gouvernement canadien traite les coproductions officielles comme des « produits nationaux » au Canada et elles sont ainsi admissibles aux bénéfices réglementaires et législatifs (utilisées par les radiodiffuseurs en regard des exigences sur le contenu canadien aux fins de crédits d'impôt). Les accords de coproduction sont administrés au nom du gouvernement canadien par Téléfilm Canada. Le Canada a actuellement des accords de coproduction avec 54 pays (bien qu'en 1998, la moitié de toutes les coproductions se faisaient avec la France[12]).

Il y a eu croissance démontrée du nombre de coproductions, comme l'indiquent Téléfilm Canada et le tableau II-11.[13] En 1998, nous comptions 71 coproductions dont les budgets s'élevaient à 493 millions de dollars (dont 50 % en provenance du Canada), soit une augmentation de 58 % du nombre de productions et de 70 % des budgets par rapport à 1997.

---

11 *Statistique Canada, 87F0010XPE.*

12 *Playback, 22 mars 1999.*

13 *Téléfilm Canada, « 20 ans de coproductions sur la scène internationale », www.telefilm.gc.ca/en/affint/coprod/20_ans.htm.*

Toutefois, il faut noter des fluctuations d'année en année du nombre de coproductions, principalement en raison des changements annuels dans les secteurs de production des pays avec lesquels le Canada a signé des accords de coproduction. Des 71 coproductions, en 1998, la plupart (51) étaient des productions pour la télévision et, de celles-ci, plus de 30 % étaient des documentaires et 15 % seulement étaient des dramatiques.[14]

Tableau II-11
Importance de l'activité de coproduction internationale avec le Canada, 1993 à 1998, télévision et longs métrages

Année	Nombre de coproductions	Budgets totaux (millions de $)	Part canadienne (%)
1993-1994	28	212,3	47,2
1994-1995	48	340,8	48,1
1995-1996	38	146,3	55,2
1996-1997	45	290,8	45,9
1997-1998	71	493	50

*Source : **Téléfilm Canada**.*

C. L'environnement canadien de la radiodiffusion

L'environnement dans lequel les radiodiffuseurs canadiens fonctionnent a eu un impact indirect considérable sur le secteur de la production canadienne. L'acquisition par les radiodiffuseurs d'émissions canadiennes produites par les indépendants est dictée à la fois par les exigences réglementaires et les goûts de l'effectif-téléspectateurs canadien.

1. Demande dictée par la réglementation

Les radiodiffuseurs canadiens ont une incitation économique à diffuser des productions non canadiennes puisque, par rapport aux productions américaines, les coûts inhérents à l'acquisition des droits de diffusion des productions canadiennes sont élevés alors que les recettes publicitaires de ces émissions ne sont pas proportionnées aux droits supérieurs de diffusion. Le droit moyen de diffusion payé par un radiodiffuseur pour la diffusion nationale d'une production dramatique spécifiquement canadienne a été estimé à environ 200 000 $ l'heure alors que les recettes par heure ont été estimées à environ 125 000 $,

14 *Playback, 22 mars 1999.*

ce qui entraîne une contribution négative de la marge du radiodiffuseur de 75 000 $ l'heure en moyenne.[15]

Par contre, une heure d'émission dramatique américaine peut coûter à un radiodiffuseur privé canadien environ 80 000 $ par épisode, mais peut générer 200 000 $ de recettes (ce qui représente 60 % moins de dépenses de programmation que pour une émission canadienne, mais 60 % plus de recettes publicitaires pour une contribution nette de 120 000 $ à la marge du radiodiffuseur)[16].

L'économie de la production canadienne s'améliore quelque peu pour les productions de divertissement qui satisfont aux critères du contenu canadien mais sont axées sur des auditoires internationaux (p. ex. *Outer Limits* ou *Nikita*). Les droits de diffusion des émissions dramatiques visant le marché international sont de la moitié des droits de diffusion des productions canadiennes visant des auditoires canadiens. Un droit de diffusion typique pour un tel projet global pourrait être de 100 000 $, avec des recettes de 120 000 $, ce qui signifie qu'un projet global peut apporter une contribution nette de 20 000 $ à la marge d'un radiodiffuseur.[17] Un tel avantage offre aux radiodiffuseurs canadiens une incitation économique à acheter et à diffuser des émissions canadiennes qui ne sont pas « spécifiquement canadiennes » ou à acheter des émissions qui ne visent pas uniquement des auditoires canadiens.

Étant donné les réalités économiques de la télévision canadienne, la politique canadienne de radiodiffusion, la législation et la réglementation insistent sur l'assurance que les émissions canadiennes sont produites et diffusées au Canada, en grande partie par les exigences concernant le contenu canadien.

Selon l'article 4 du *Règlement sur la télédiffusion*[18], tous les titulaires d'une licence de télévision doivent consacrer au moins 60 % de leur année de diffusion au contenu canadien. Les titulaires d'une licence de la télévision privée doivent consacrer 50 % de leur diffusion en soirée (de 18 heures à minuit) au contenu canadien alors que les diffuseurs de la télévision publique doivent satisfaire à une exigence de contenu canadien légèrement supérieure en soirée, soit 60 %. Il y a des exceptions à ces règles. Par exemple, en vertu d'une disposition spéciale sur sa licence, une station ethnique peut réduire les exigences quant au contenu canadien.

---

15 *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", préparé pour l'Association canadienne des radiodiffuseurs, 30 juin 1998, page II-35.*

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 Voir *CRTC, Avis public CRTC 1999-97, «Miser sur le succès - cadre d'orientation de la télévision canadienne» pour consulter les politiques les plus récentes du CRTC sur la télévision au Canada.*

Les exigences de diffusion du contenu canadien pour les services spécialisés, de télévision payante et à la carte varient d'un service à un autre selon la nature de la programmation.[19] Par exemple, les exigences du contenu canadien en soirée pour les services de télévision payante et les services spécialisés vont de 15 % pour TV5 et 20 % pour Moviemax, à 50 % pour MuchMusic, 60 % pour Vision, WTN, et YTV, à 90 % pour RDI et 100 % pour CTV News 1.

Les services canadiens de télévision à la carte font également l'objet d'une exigence minimale quant au contenu canadien. Les exigences du permis de télévision à la carte comprennent un long métrage sur 20 qui doit être canadien (1 sur 12 en langue française); pour les autres émissions, une sur 10 doit être canadienne et au moins 25 % des titres annoncés sur le canal d'autopublicité (canal de promotion) doivent être canadiens.

Presque tous les producteurs interviewés pour le présent rapport ont indiqué leur conviction que la réglementation du contenu canadien du CRTC est le plus important mécanisme de soutien gouvernemental pour encourager les productions canadiennes (comparativement au FCT, aux autres fonds publics et privés, aux crédits d'impôt et à la radiodiffusion publique).

En plus de ces exigences globales relatives au contenu canadien, la nouvelle politique de télévision du CRTC annoncée en juin 1999[20] stipule que tous les groupes possédant de multiples stations (radiodiffuseurs autorisés à exploiter dans plusieurs provinces avec la possibilité de rejoindre plus de 70 % de l'auditoire dans leur langue d'exploitation) doivent diffuser au moins 8 heures par semaine d'« émissions canadiennes prioritaires » aux heures de pointe (19 heures à 23 heures). Les « émissions canadiennes prioritaires » sont définies comme étant les émissions dramatiques, la musique, la danse et les variétés, les documentaires longs, les émissions régionales (autres que les nouvelles, l'information et les sports) et les magazines de divertissement.[21]

Un autre incitatif de la réglementation est le crédit de 150 % pour le contenu canadien, introduit pour la première fois en 1984, qui accordait aux radiodiffuseurs canadiens un crédit pour les blocs d'une heure et demie de contenu canadien pour la diffusion d'une heure de production dramatique 100 % canadienne (dans la catégorie dramatique qui obtient 10 points sur 10 dans le contexte du système de points utilisé par le Conseil pour définir le contenu canadien). En vertu des nouvelles règles introduites dans la nouvelle politique de télévision du CRTC, à compter du 1er septembre 2000, l'émission doit également être d'au moins 30 minutes (y compris les pauses commerciales) et contenir au

---

19 *CRTC, Avis public CRTC 1994-59.*

20 *Voir Avis public CRTC 1999-97, 11 juin 1999.*

21 *Le Conseil a publié un avis public sollicitant les commentaires du public sur ses définitions proposées de la programmation canadienne prioritaire. Voir Avis public CRTC 1999-120, 22 juillet 1999.*

moins 90 % de contenu dramatique. L'émission doit commencer entre 19 heures et 23 heures.

De plus, les groupes importants qui possèdent de multiples stations seront admissibles à recevoir un crédit de 125 % en regard des émissions dramatiques canadiennes qui obtiennent 6 à 9 points sur 10. Les plus petits groupes possédant plusieurs stations n'auront pas droit à ce nouveau crédit (bien que le Conseil affirme dans l'Avis public 99-97 que l'application continue des crédits sera discutée au moment du renouvellement de la licence des plus petits groupes qui possèdent plusieurs stations, ce qui pourrait avoir pour résultat l'admissibilité de ces plus petits groupes au crédit de 125 %).[22] Il est à noter que le nouveau crédit ne peut être utilisé par les radiodiffuseurs pour réduire la quantité globale de diffusion d'émissions canadiennes (c'est-à-dire que les radiodiffuseurs doivent toujours maintenir leur niveau d'émissions canadiennes à 50 % en soirée et à 60 % sur l'ensemble de la journée). Le crédit s'applique uniquement en regard de la condition de licence proposée du CRTC exigeant que les groupes importants qui possèdent plusieurs stations diffusent au moins 8 heures par semaine, en moyenne, d'« émissions canadiennes prioritaires »[23] en période de pointe, soit de 19 heures à 23 heures.

L'importance de ces exigences réglementaires est qu'elles garantissent un marché pour les productions télévisuelles canadiennes, particulièrement dans les catégories soutenues par le FCT. Cela ne veut pas dire que sans la réglementation il n'y aurait pas de marché pour les émissions canadiennes, mais que la réglementation fait en sorte que les Canadiens ont accès à des émissions canadiennes et que les producteurs indépendants ont un marché pour leur produit.

Outre les exigences de diffusion, le CRTC impose aux radiodiffuseurs de la télévision canadienne des exigences quant aux dépenses, bien que ces exigences doivent cesser d'exister en septembre 2000. Contrairement à ce qui a trait aux exigences de diffusion du contenu canadien, qui sont assez uniformes pour tous les télédiffuseurs, chaque titulaire d'une licence de télévision a une exigence différente quant aux dépenses pour le contenu canadien. En 1995, le Conseil a adopté une approche souple quant aux exigences des dépenses pour le contenu canadien qui permettent que les télédiffuseurs s'acquittent de leurs obligations en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* d'une manière qui tient compte des circonstances propres à chacun.[24]

Les télédiffuseurs qui gagnent moins de 10 millions de dollars de recettes publicitaires et en paiements de réseaux doivent répondre aux attentes en liant leurs dépenses pour les

---

22 *Le CRTC a publié un avis public sollicitant les commentaires du public sur les critères proposés pour le crédit de 125 %. Voir Avis public CRTC 1999-120, 22 juillet 1999.*

23 *Le CRTC a proposé que la définition d'« émission prioritaire » comprenne non seulement les dramatiques, la, musique, la danse et les variétés, mais également les documentaires de longue durée, les émissions régionales (autres que les nouvelles, l'information et les sports) et les magazines canadiens de divertissement.*

24 *Voir Avis public CRTC 1995-48, 24 mars 1995.*

émissions canadiennes à la croissance annuelle de leurs recettes publicitaires totales. Les télédiffuseurs qui gagnent plus de 10 millions de dollars de recettes publicitaires annuelles et en paiements de réseaux peuvent choisir la même approche que les télédiffuseurs qui gagnent moins de 10 millions de dollars (option A) par condition de licence, ou ils peuvent adhérer aux conditions de licence exigeant la diffusion hebdomadaire moyenne minimale de programmation canadienne de dramatiques, de musique ou de variétés (option B). Certains télédiffuseurs privés (p. ex. CTV Network et Global Communications Ltd.) exploitent actuellement leur entreprise selon des conditions de licence qui combinent ces deux options.

En conséquence de ces exigences de diffusion, les services privés, publics, conventionnels et spécialisés canadiens dépensent collectivement plus de 1 milliard de dollars par année pour l'acquisition et la production d'émissions canadiennes.[25] Toutefois, dans sa nouvelle politique de télévision, le CRTC a annoncé que ces exigences quant aux dépenses seraient éliminées à compter du 1er septembre 2000.

Chaque télédiffuseur fait également l'objet de conditions de licence particulières pour ce qui est de ses exigences à propos de la diffusion de contenu canadien et des dépenses. Ces conditions de licence peuvent avoir été le résultat d'une offre importante de bénéfices présentée par le titulaire au moment d'un transfert de propriété, ou il peut s'agir d'engagements proposés par le titulaire lorsqu'il demande une nouvelle licence en concurrence avec d'autres requérants.

Au-delà des règlements particuliers qui visent à augmenter la production et la diffusion du contenu canadien, le CRTC contribue indirectement à la demande d'émissions canadiennes par l'octroi de licences à de nouvelles entreprises de programmation (services conventionnels, spécialisés et de télévision payante). Par exemple, l'autorisation de nouveaux services spécialisés par le passé a contribué à la production de documentaires, d'émissions pour enfants et d'émissions des arts de la scène (voir le chapitre 2, section H.1 qui suit). À l'avenir, l'autorisation des services de télévision payante et des services spécialisés fera probablement augmenter la demande d'émissions canadiennes de tous les types (financées par le FCT et financées autrement).

2. La demande dictée par l'auditoire

Le principal « consommateur » de la programmation canadienne est le public téléspectateur canadien. L'importance du public téléspectateur ne peut être sous estimée puisqu'il est à la base des décisions des radiodiffuseurs canadiens en matière de programmation. Malgré le fait que les auditoires des services conventionnels et spécialisés «ne payent pas à la

---

25 *ACR, présentation du Conseil d'administration à l'Examen de la politique de télévision du CRTC, 30 juin 1998, page 37.*

carte», les radiodiffuseurs sont incités à diffuser des émissions qui attirent de grands auditoires, car les recettes publicitaires sont basées sur les parts de l'auditoire.[26]

Pour tous les types d'émissions, l'effectif-téléspectateurs est demeuré assez stable au Canada au cours des dix dernières années, ne diminuant que légèrement sa moyenne d'écoute à 22,7 heures par semaine en 1997 par rapport à 23,5 heures en 1988. Les femmes consacrent à la télévision plus de temps que les hommes (26,5 heures par semaine chez les 18 ans et plus comparativement à 21,7 heures par semaine chez les hommes du même groupe d'âge). Les enfants passent plus d'heures que les adolescents à regarder la télévision (17,9 heures par semaine comparativement à 16,9 heures).Les téléspectateurs du Québec passent plus de temps à regarder la télévision que ceux de toute autre province (25,8 heures). L'Alberta a la plus faible moyenne avec 19,8 heures.[27]

En majeure partie, l'écoute est centrée sur les services canadiens de radiodiffusion. Les chiffres de BBM de l'automne 1997 indiquent que pour la plupart, les Canadiens regardent des émissions canadiennes (78,4 % de l'écoute au Canada va aux services canadiens de radiodiffusion), alors qu'à peine 21,6 % de l'auditoire regardent les réseaux ou les services américains diffusés par câble (p. ex., A&E, CNN, TLC).

Toutefois, malgré le fait que l'écoute soit en majorité pour des services canadiens et qu'au moins 60 % des émissions des services canadiens soient canadiennes, les données que nous possédons sur l'écoute du contenu canadien par source de diffusion - comme le montrent les tableaux II-12 et II-13 - indiquent que les Canadiens regardent plus d'émissions étrangères que d'émissions canadiennes (sauf pour les services de télévision de langue française). Pour l'ensemble des services (y compris les services étrangers), la part de l'effectif-téléspectateurs pour les émissions canadiennes est demeurée assez stable au cours des cinq dernières années - environ 32 % de l'écoute en langue anglaise et 69 % de l'écoute en langue française visant les émissions canadiennes.

---

26 *Les recettes publicitaires représentent la plus importante source de revenu des services conventionnels et spécialisés.En 1998, 80,8 % des recettes des télédiffuseurs conventionnels provenaient de la publicité. En 1997, 31 % des recettes des services spécialisés étaient attribuables à la publicité. Toutefois, les données historiques indiquent que les recettes d'abonnement diminuent par rapport aux recettes publicitaires. Voir les sommaires financiers du CRTC.*

27 *Statistique Canada, Heures moyennes d'écoute de télévision par semaine. www.StatCan.CA/english/Pgdb/People/Culture/arts23.htm*

Tableau II-12
Écoute de toutes les émissions canadiennes par secteur de diffusion en pourcentage de l'écoute totale - télévision de langue anglaise

	1991-1992	1996-1997
Privé conventionnel	18	15,2
CBC	7,2	6,2
Éducatifs et autres	0,6	0,7
Spécialisés canadiens	5,1	8,7
Télévision payante canadienne	0,1	0,1
Autres (États-Unis)	1	0,8
TOTAL	**32,0%**	**31,7%**

Source : ARC, Présentation du conseil d'administration de télévision au sujet de l'Avis public CRTC 1998-44, 30 juin 1998.

Tableau II-13
Écoute de toutes les émissions canadiennes par secteur de diffusion en pourcentage de l'écoute totale - télévision de langue française

	1991-1992	1996-1997
Privés conventionnels	41,8	39,4
Radio-Canada	16,4	15,6
Éducatifs et autres	3,7	2,1
Spécialisés canadiens	7,7	11,6
Télévision payante canadienne	0,2	0,2
TOTAL	**69,8**	**68,9**

Source : ACR, présentation du conseil d'administration de télévision au sujet de l' Avis public CRTC 1998-44, 30 juin 1998.

Toutefois, les télédiffuseurs canadiens privés de langue anglaise diffusent généralement les émissions canadiennes en dehors de la période de grande écoute (généralement avant 20 heures et après 23 heures). Ainsi, les émissions non canadiennes sont plus offertes aux téléspectateurs canadiens que les émissions canadiennes pendant les heures de plus grande écoute, ce qui pourrait expliquer pourquoi l'écoute de la programmation canadienne tend à être inférieure à l'écoute de la programmation non canadienne.

Il est de plus important de noter que l'écoute d'émissions canadiennes est demeurée constante depuis 1991-1992, malgré le fait que l'offre d'émissions non canadiennes ait augmenté considérablement au cours des dernières années, en plus des nouveaux services étrangers (surtout américains) sur les *Listes de services par satellite admissibles* du CRTC et de la plus vaste distribution de services étrangers (encore là, surtout américains) par le câble canadien, des services directs du satellite au foyer et des autres entreprises de distribution.

En outre, l'écoute d'émissions dramatiques, de variétés et de musique d'origine canadienne de langue anglaise a augmenté de 6,1 % de l'écoute totale à 7,5 % en 1996-1997 [28], ce qui représente une augmentation de 23 %. L'écoute d'émissions dramatiques canadiennes de langue anglaise n'a augmenté que de 8,6 % (passant de 3,5 % de l'écoute totale en 1992-1993 à 3,8 % en 1996-1997).[29]

Par contre, l'écoute d'émissions dramatiques, de variétés et de musique canadiennes de langue française a diminué de 24,9 % de l'écoute totale en 1991-1992, à 20,8 % en 1996-1997 [30], soit une diminution de 16,5 %. L'écoute d'émissions dramatiques canadiennes de langue française a toutefois augmenté de 22 % (de 10 % de l'écoute totale en 1992-1993 à 12,2 % en 1996-1997).[31]

Autrement dit, l'écoute des émissions dramatiques canadiennes de langue anglaise a augmenté plus lentement que l'écoute d'émissions de variétés et de musique alors que l'écoute des émissions dramatiques canadiennes de langue française a augmenté pendant que l'écoute d'émissions de variétés et de musique de langue française diminuait.

D. Les développements internationaux

Le Canada est signataire d'un certain nombre d'accords commerciaux internationaux comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En vertu de ces ententes, les pays conviennent généralement d'accorder à leurs partenaires commerciaux le statut de « nation la plus favorisée » et de les traiter tous également.

---

28 *ACR, "Canadian Television: Telling Our Stories", réponse à l'Examen de la politique de télévision canadienne du CRTC, présentation sur les services spécialisés, 30 juin 1998.*

29 *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", préparé pour l'Association canadienne des radiodiffuseurs, 30 juin1998.*

30 *ACR, "Canadian Television: Telling Our Stories", réponse à l'Examen de la politique de télévision canadienne du CRTC, présentation sur les services spécialisés, 30 juin 1998.*

31 *Coopers & Lybrand, "Final Report Environment Scan", préparé pour l'Association canadienne des radiodiffuseurs, 30 juin 1998.*

Chacun des accords commerciaux internationaux dont le Canada est signataire varie quant à sa façon de traiter les produits culturels. Par exemple, le GATT permet aux pays de limiter le temps d'écran accordé aux films étrangers et prévoit une exception générale pour les mesures visant à protéger « les trésors nationaux d'une valeur artistique, historique ou archéologique ». Dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) négocié pendant la ronde de l'Uruguay des pourparlers commerciaux internationaux, les membres ont refusé d'exempter la culture de l'accord, mais ils ont permis aux pays de se retirer des obligations de nation la plus favorisée et d'opter pour des obligations relative au traitement national. En conséquence, le Canada a adopté une exemption de nation la plus favorisée pour les coproductions cinématographiques et télévisuelles nationales et n'a pas inclus d'engagement pour le traitement national dans le secteur culturel, maintenant le droit de promouvoir les services et les fournisseurs culturels canadiens. L'ALENA comporte une « exemption culturelle » qui donne au Canada le droit d'exempter les industries culturelles de la plupart des conditions de l'accord.

Il importe de noter que les mécanismes de soutien des industries culturelles canadiennes ont été contestés en vertu des accords internationaux. En 1996 par exemple, les États-Unis se sont présentés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour contester la taxe d'accise de 80 % du Canada sur les recettes publicitaires tirées des magazines étrangers à tirage dédoublé (magazines étrangers réimprimés avec de la publicité canadienne). Les États-Unis ont cru que ces mécanismes de soutien allaient à l'encontre du GATT (particulièrement des articles qui interdisent des restrictions ou la discrimination contre les importations des membres du GATT). L'OMC en a convenu et, en février 1997, elle a invalidé l'interdiction du Canada sur l'importation des éditions à tirage dédoublé, la taxe d'accise et la « subvention postale » qui accordait des tarifs postaux réduits aux magazines canadiens. Le Canada en a appelé de la décision, mais elle a été maintenue.

Bien qu'elle ne conteste pas la capacité des États membres de protéger leur patrimoine culturel, cette décision précise que tout mécanisme de soutien, même un mécanisme visant particulièrement à protéger des produits et services culturels, qui est incompatible avec les accords internationaux, est ouvert à un différend. Cette décision empêche les mécanismes discriminatoires contre les pays signataires de ces accords.

En conséquence, tout mécanisme d'aide à la création et à la distribution d'émissions de télévision canadiennes doit être compatible avec les obligations internationales du Canada. Il se peut que certains mécanismes existants (mais non les subventions directes, par exemple) puissent faire l'objet d'un processus international de règlement des différends dans l'avenir, ce qui peut conduire à une incertitude dans le secteur de la production télévisuelle à propos de la stabilité à long terme des mécanismes existants de soutien.

Par exemple, une étude menée en juin 1999, commandée par la Directors Guild of America et la Screen Actors Guild (the «U.S. Runaway Film and Television Production Study »)[32] a déterminé qu'il y a eu une forte perte économique (estimée à 10,3 milliards de dollars US) attribuable à la production extérieure et que la majeure partie de cette production extérieure se faisait au Canada

---

32 *Voir www.dga.org/press/releases/1999/runaway.pdf. La «production extérieure» se rapporte à la production d'émissions visant les auditoires américains mais filmées dans les pays étrangers (p. ex. le Canada).*

(81 %). L'étude soulignait les incitatifs fiscaux canadiens comme les principales raisons du niveau de production extérieure au Canada. Bien qu'il y ait eu contestation de la validité de l'étude[33], elle a grandement attiré l'attention des politiciens américains. Le congressiste républicain Jerry Weller a invité l'administration Clinton à porter la production extérieure et les mécanismes qui la soutiennent à l'attention de l'OMC lors des pourparlers de novembre 1999.[34]

E. L'offre de main-d'oeuvre et les coûts

La main-d'oeuvre est un aspect important de la production cinématographique et télévisuelle. L'offre d'une main-d'oeuvre qualifiée et les coûts de cette main-d'oeuvre ont une incidence importante sur les activités du secteur canadien de la production cinématographique et télévisuelle.

1. L'offre

Il semblerait que le Canada dispose d'une mine de main-d'oeuvre qualifiée pour alimenter le secteur de la production canadienne. Il existe au Canada plusieurs institutions, publiques et privées, qui offrent des programmes à divers niveaux pour les personnes intéressés aux différents domaines de la production cinématographique et télévisuelle. Il existe de plus des organismes qui viennent en aide aux nouveaux artistes, par exemple le Centre canadien du film et l'Office national du film.

Toutefois, comme dans le cas des nombreux secteurs très mobiles de l'économie canadienne, le secteur de la production cinématographique et télévisuelle canadien connaît une « fuite des cerveaux » car les travailleurs canadiens qualifiés et talentueux quittent le Canada pour aller travailler aux États-Unis. Le taux d'imposition plus faible aux États-Unis, la possibilité d'emplois mieux rémunérés (particulièrement pour les acteurs, les réalisateurs et les auteurs) et les niveaux de vie de plus en plus élevés aux États-Unis comparativement au Canada jouent un rôle important dans cette migration des talents vers le sud. Cette migration se produit également à l'intérieur du Canada, depuis les régions rurales vers les grands centres métropolitains comme Vancouver, Montréal et Toronto.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un problème nouveau, la migration des travailleurs qualifiés vers les grands centres urbains, et surtout, vers les États-Unis, pourrait avoir une incidence considérable à long terme sur le secteur canadien de la production. La formation et le financement au Canada de nouveaux talents canadiens pourraient jouer un rôle beaucoup plus important dans les années à venir.

---

33 *SRC, "InfoCulture", www.infoculture.cbc.ca/archives/filmtv/filmtv_07141999_runawayfilms.html*

34 *SRC, "InfoCulture", www.infoculture.cbc.ca/archives/cultpol/cultpol_08271999_runaway.html et Jennifer Loven, the Associated Press, Foreign Films Hurt US Industry, www.washingtonpost.com/wp-srv/WAPO/19990826/V000834-082699-idx.html.*

2. Les coûts

La plupart des employés du secteur canadien de la production sont syndiqués (p. ex. les artistes sont représentés par l'ACTRA, le personnel de la création et de la logistique est représenté par la Guilde canadienne des réalisateurs). Les syndicats peuvent exercer une influence considérable sur les coûts de la main-d'oeuvre du secteur de la production indépendante. Par exemple, l'ACTRA a récemment conclu un nouvel accord de production indépendante qui a augmenté les tarifs et les honoraires des principaux artistes de 8 % au 31 décembre 2000, une autre augmentation de 2 % devant entrer en vigueur le 1er janvier 2001.[35]

Un autre facteur qui pourrait toucher les coûts de la main-d'oeuvre est l'augmentation du tournage en extérieur à l'étranger. La capacité des producteurs étrangers de payer des salaires supérieurs (en dollars canadiens) pour la main-d'oeuvre canadienne peut entraîner une hausse des coûts de la main-d'oeuvre.

On ne possède pas de données sur les salaires pour le secteur de la production télévisuelle; toutefois, le tableau II-14 montre que les salaires de l'industrie de la production canadienne (y compris le film, la télévision et les services) ont augmenté au cours des cinq dernières années. Les salaires et traitements ont augmenté de 68 % entre 1992-1993 et 1996-1997, donnant un taux de croissance annuelle composé de 14,0 % comparativement à des taux de croissance annuelle moyenne de 7,7 % et de 3,4 % des avantages sociaux et honoraires des pigistes, respectivement.

Tableau II-14

Salaires et traitements - Production: film, télévision et services (en millions de $)

	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Salaires et traitements	103,3	150,9	145	159,2	174,5
Avantages sociaux	10,4	13,9	13	16,1	14
Honoraires des pigistes	82,3	84,5	100,9	84,1	94
Total	**195,9**	**249,3**	**258,9**	**259,4**	**282,5**

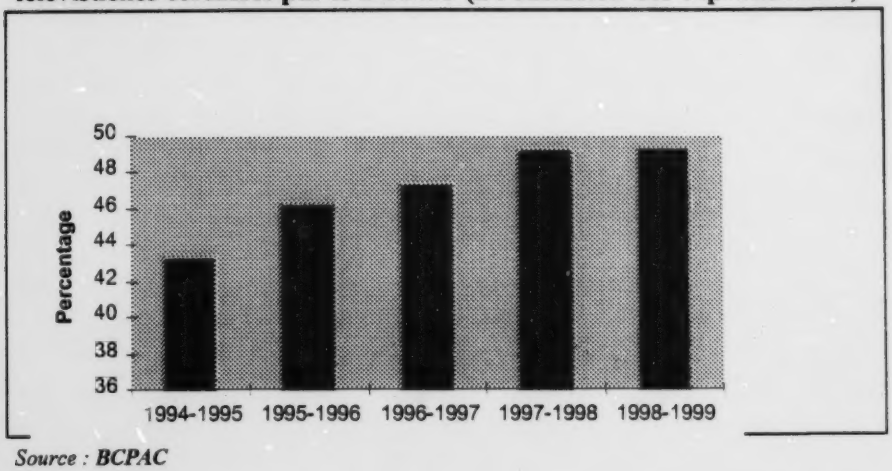
*Source : **Statistique Canada***

En conséquence de l'augmentation des salaires et traitements dans l'ensemble du secteur, les producteurs de la télévision doivent consacrer à la main-d'oeuvre des montants de plus en plus élevés de leurs budgets de production. Comme l'illustre le tableau II-15, les coûts de la main-d'oeuvre ont augmenté en pourcentage du total des budgets au cours des six dernières années, de 43 % en 1994-1995 à près de 50 % en 1998-1999.

Tableau II-15

35 *ACTRA, "ACTRA IPA Negotiations Bulletin 5.0", 22 juin 1999, www.actra.com/news/ipa501.htm*

Coût de la main-d'oeuvre en pourcentage des budgets totaux des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC (à l'exclusion des coproductions)



*Source : **BCPAC***

F. Les développements technologiques

Le développement technologique le plus important devant lequel se retrouve le secteur canadien de la production télévisuelle indépendante est la transition vers la télévision numérique à haute définition.

À l'heure actuelle, la plupart des signaux de radiodiffusion sont transmis en format analogique et la plupart des productions sont également faites dans ce format. Il est toutefois possible que les radiodiffuseurs fournissent leurs signaux aux entreprises de distribution de radiodiffusion en format numérique haute définition grand écran, ce qui améliore la qualité de l'image et du son du signal. Comme cette forme de radiodiffusion s'impose partout dans le monde, une plus grande partie de la production devra être faite en format numérique. De plus, les technologies de production numérique sont adoptées progressivement dans le secteur de la production comme mesure plus économique d'amélioration de la qualité.

En mai 1998, l'industrie de la radiodiffusion canadienne a formé Canadian Digital Television Inc. (CDTV) pour surveiller les développements américains, effectuer la recherche et les essais technologiques, coordonner le lancement de la télévision numérique et conseiller le gouvernement en matière de politiques. CDTV a établi plusieurs sous-groupes pour étudier diverses questions associées à la mise en oeuvre de la télévision numérique (p. ex. les questions techniques et économiques). Jusqu'à maintenant, le Canada a adopté officiellement une norme technique pour la télévision numérique (ATSC A/53) et a entrepris le travail sur le plan d'attribution des canaux numériques pour la diffusion hertzienne.

Aux États-Unis, 95 stations de télévision sont en ondes avec une certaine programmation numérique[36], et le régulateur fédéral américain (le FCC) a proposé que tous les radiodiffuseurs américains complètent la transition au numérique d'ici 2006. Au Canada, le groupe de travail canadien sur la mise en oeuvre de la télévision numérique a recommandé que les radiodiffuseurs des grands marchés (Vancouver, Montréal et Toronto) commencent à offrir le service numérique en 1999.

Le coût de la conversion au numérique sera considérable pour les producteurs, les radiodiffuseurs et les exploitants du câble.

L'ACR estime que pour établir de nouvelles installations de transmission de télévision numérique à haute définition, les télédiffuseurs conventionnels doivent investir 500 millions de dollars au cours des cinq à dix prochaines années (ou 50 à 70 millions de dollars par entreprise pour les grandes sociétés de radiodiffusion), malgré le fait qu'on attend peu de rendement de cet investissement à court et à moyen terme[37]. Ceci provient du fait qu'il faudra un certain temps avant qu'un nombre important de Canadiens regardent la télévision numérique. Il faudra des téléviseurs spéciaux pour capter la télévision numérique et, pour le moment, l'offre de ces appareils est encore limitée et le prix est très élevé (3 500 $). Néanmoins, les distributeurs de signaux par satellite du Canada (Star Choice[38] et Bell ExpressVu[39]) ont déjà fourni des émissions de télévision numérique à haute définition.

Les coûts de modernisation pour la télévision numérique dans le secteur de la production indépendante sont encore incertains.[40] Il n'y a aucun doute qu'il faudra du nouveau matériel de production numérique, dont des caméras et des installations d'édition ainsi que du matériel auxiliaire (éclairage, audio, etc.). Les coûts de formation pourraient également être considérables. Malheureusement, les données sur la situation technologique du secteur de la production indépendante sont insuffisantes pour en estimer les coûts.

Certaines entreprises de production qui produisent à la fois des longs métrages et des émissions de télévision peuvent déjà posséder et exploiter de l'équipement numérique. Toutefois, les plus petites entreprises pourraient avoir de la difficulté à s'adapter à l'univers numérique.

---

36 FCC, "Digital Television", 2 novembre 1999. Voir www.fcc.gov/mmb/vsd/files/descrip.html.

37 *ACR, "CAB Fact Sheet -- Is Anybody Watching? Going Digital", septembre 1998, http://www.cab-acr.ca/about/tv/cth_conver_facts_sep2398.html*

38 Star Choice, Communiqué, 12 mars 1999. Voir www.starchoice.com.

39 *Bell ExpressVu Communiqué, 28 octobre 1999. Voir www.expressvu.com.*

40 *Voir Wall Communications Inc., "Industrial Strategy for the Implementation of Digital Television Broadcasting in Canada", préparé pour Patrimoine canadien, mai 1997.*

Bien qu'il soit impossible d'établir une estimation ascendante des coûts probables, les sources de l'industrie indiquent que les frais d'exploitation de l'industrie de la production télévisuelle peuvent augmenter de 20 %.

À plus long terme, les capacités de transmission et la meilleure fonctionnalité des réseaux de distribution (y compris Internet) auront des répercussions considérables sur le secteur de la production indépendante. Ces développements technologiques toucheront non seulement les types d'émissions produites par les producteurs indépendants (p. ex. les émissions interactives) mais pourraient également affecter la chaîne production-offre, la relation client-distributeur, les modèles d'établissement des prix, la structure de l'industrie et la capacité du régulateur d'assurer une place à la programmation canadienne. En même temps, ces développements technologiques offrent des possibilités de nouveaux marchés pour les produits canadiens.

Un important développement dans ce domaine est la venue des décodeurs numériques des exploitants de la télévision par câble, la diffusion directe par satellite, les réseaux terrestres sans fil et possiblement les réseaux téléphoniques. Bien que certains décodeurs numériques soient déjà apparus au Canada, des décodeurs beaucoup plus puissants attendent leur marché. Un déploiement plus agressif paraît également probable.[41]

Venant d'une orientation différente, les fabricants de jeux vidéo s'éloignent des unités autonomes pour passer à des systèmes de jeux qui peuvent se brancher à divers réseaux de transmission et de distribution. Par exemple, Sony développe une deuxième génération de PlayStation qui permettra d'utiliser les logiciels vidéo DVD, les logiciels DVD pour les jeux, comprendra des ports USB, une interface IEEE 1394 et une sortie Type III PCMCIA pour brancher la console de jeu aux réseaux à large bande câblés pour les jeux sur Internet et la distribution des logiciels de jeu. Sony prévoit également produire des films numériques, qui seront distribués sur Internet, pour les consoles Play Station 2.[42]

Ces changements technologiques pour le secteur de la production indépendante auront pour conséquence de développer ou de recruter de nouvelles compétences et de fusionner diverses capacités techniques. Dans cet environnement de plus en plus multimédia et multifonctionnel, la pertinence des compétences interpersonnelles et de la gestion prendra donc plus d'importance.

---

41 *Cablevision Systems, en exploitation à New York, a annoncé récemment son intention de déployer des décodeurs de pointe pour ses 2,7 millions d'abonnés l'an prochain. Les décodeurs offriront une gamme complète de services vidéo numériques et analogiques, interactifs, téléphoniques et de transmission de données. Plutôt que de déployer des décodeurs chaque fois qu'une gamme spécifique de services numériques est vendue à un client, Cablevision prévoit apparemment installer les décodeurs d'abord et utiliser le nouveau système à la maison pour vendre une gamme complète de nouveaux services avec le temps.*

42 *Digital Technology Report, 20 septembre 1999, page 1.*

G. Sommaire - l'état de l'environnement

Le secteur de la production canadienne a vécu et vivra dans un proche avenir de nombreux changements, notamment la concentration croissante de l'industrie, l'intégration verticale, des changements quant à l'importance relative des diverses sources de financement, l'arrivée de la télévision numérique, la « fuite des cerveaux » et une augmentation du coût de la main-d'oeuvre. L'importance croissante des marchés de l'investissement et la capacité financière accrue des entreprises cotées en bourse continueront probablement d'être une tendance dans le secteur de la production au Canada.

Un aspect peut-être encore plus important, le cadre de réglementation du secteur de la radiodiffusion canadienne et la demande croissante d'émissions dramatiques, de variétés et de musique canadiennes continueront d'assurer un marché pour la production télévisuelle canadienne. Toutefois, l'équilibre entre le marché axé sur la demande et la demande créée par le régulateur changera. Le marché axé sur la demande exercera une plus grande influence.

H. Les tendances du secteur de la production canadienne

Les sections précédentes résument l'état de l'environnement dans lequel le secteur de la production télévisuelle indépendante canadienne fonctionne. Cette section examine comment ces facteurs et ces tendances ont affecté le secteur de la production, en mettant encore une fois l'accent sur la production d'émissions de télévision canadiennes.

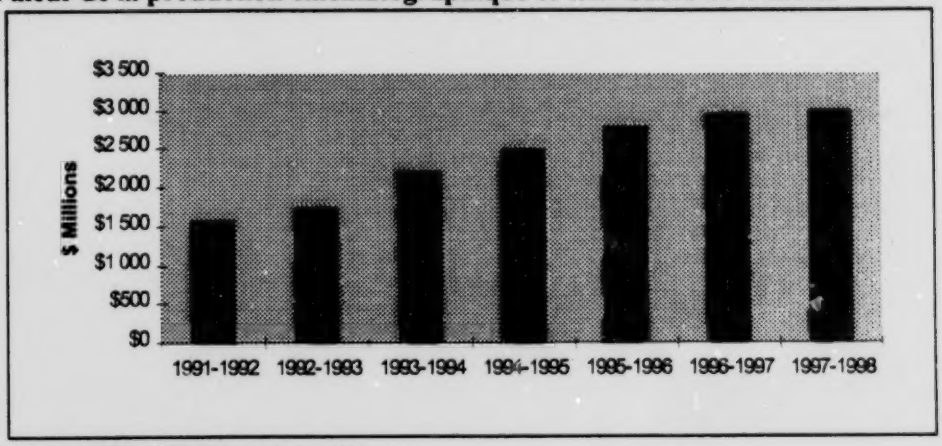
1. Les tendances de la production

En 1997-1998, le volume total de production cinématographique et télévisuelle au Canada était d'un peu plus de 3 milliards de dollars comme le démontre le tableau II - 16. Ceci représente une augmentation de 2,2 % par rapport à l'année précédente, mais une augmentation de 87,5 % depuis 1991-1992.[43] Les montants figurant au tableau II-16 comprennent les budgets de production des productions certifiées par le BCPAC et non certifiées par le BCPAC, le tournage au Canada d'émissions étrangères, les productions autres que pour exploitation en salle et les productions internes des radiodiffuseurs.

---

43 *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and television Production Industry, A 1999 Profile", février 1999*

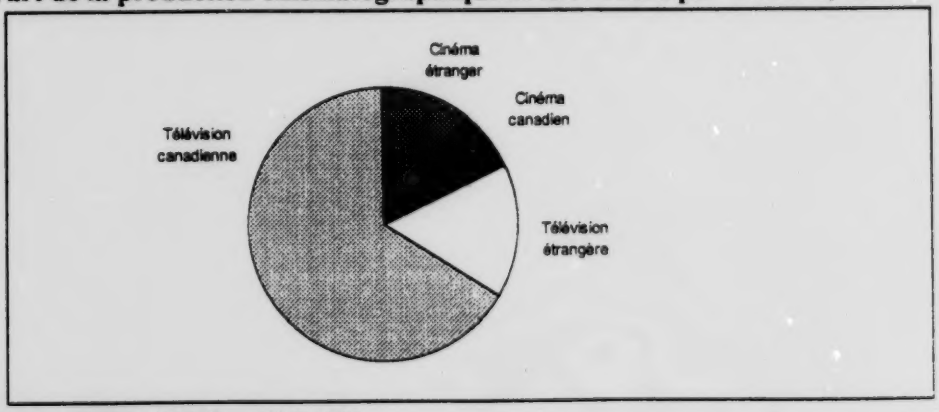
Tableau II-16
Valeur de la production cinématographique et télévisuelle au Canada



Source : CFTPA/APFTQ, profil de 1999

Si l'on exclut les productions autres que pour exploitation en salle (par exemple publicité, production d'entreprise et production de formation), la production télévisuelle canadienne représente la plus grande part de la production cinématographique et télévisuelle au Canada (61 % en 1997-1998), comme l'illustre le tableau II-17.[44] Toutefois, son importance et son poids relatifs dans le secteur de la production cinématographique et télévisuelle diminuent, chutant de 4,7 % entre 1996-1997 et 1997-1998, en même temps que la production canadienne pour exploitation en salle augmentait de 3,4 % à 9 % (les autres 30 % de l'activité de production en 1998-1999 étant la production étrangère télévisuelle et pour exploitation en salle).[45]

Tableau II-17
Part de la production cinématographique et télévisuelle par médium, 1997-1998



Source : CFTPA/APFTQ, profil de 1999

44 *CFTPA/APFTQ, The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile, février 1999.*

45 *Ibid. La production théâtrale a par ailleurs augmenté de 3,4%.*

Les données du BCPAC figurant au tableau II-18 indiquent également une diminution de la production télévisuelle au cours des deux dernières années, après une période de croissance significative durant les cinq années précédant 1996-1997. Cette croissance globale est principalement attribuable aux importantes augmentations des budgets pour la production de documentaires et d'émissions pour enfants, comme l'illustre le tableau II-19.

Tableau II-18

Budgets des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Volume (millions $)	427	583	674	808	969	920	843
Changement d'année (%) en année		+36,5	+15,6	+19,9	+19,9	-5,1	-8,4

*Source : **CFTPA/APFTQ**, Profil de 1999*

Tableau II-19

Changements annuels en pourcentage des budgets des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC, par genre

	91-92 à 92-93	92-93 à 93-94	93-94 à 94-95	94-95 à 95-96	95-96 à 96-97	96-97 à 97-98
Enfants	42,9	-9	61,5	22,5	-5,6	-7,7
Documentaires	-21,7	-44,4	150	232	4,8	-8,1
Divertissement*	47,8	17,8	10,1	5,9	-0,2	-6,7

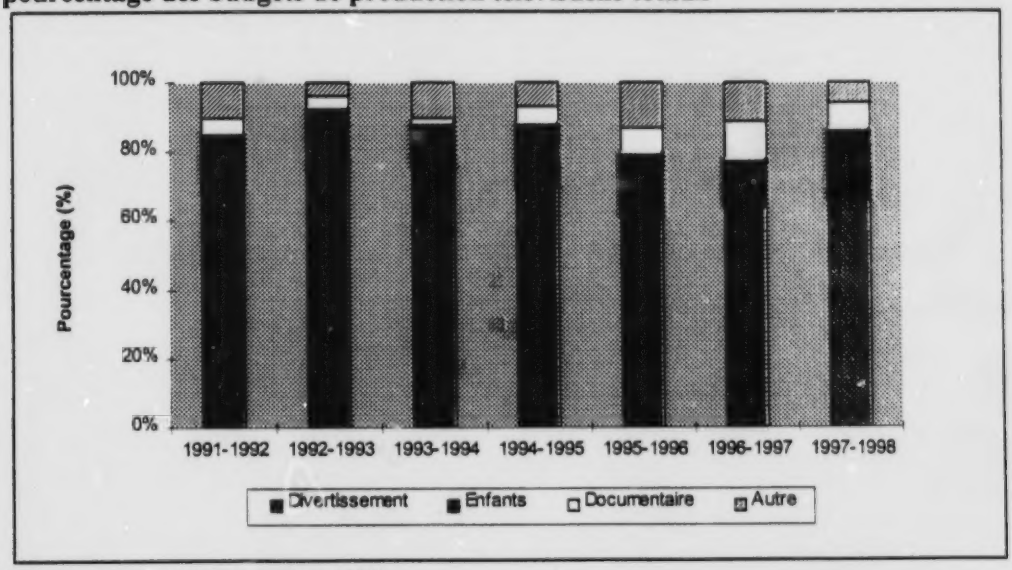
** comprend la fiction, la musique, les variétés et les arts de la scène*

*Source : **CFTPA/APFTQ**, profil de 1999*

En fait, au cours des sept dernières années, les budgets de production de documentaires et d'émissions pour enfants ont augmenté en pourcentage des budgets totaux de production télévisuelle, comme l'illustre le tableau II-20. Bien qu'ils aient diminué entre 1994-1995 et 1995-1996, les budgets des émissions de divertissement (qui comprennent les dramatiques et les arts de la scène) ont augmenté depuis 1995-1996 en pourcentage des budgets totaux de production.

Tableau II-20

Budgets des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC, par genre, en pourcentage des budgets de production télévisuelle totaux



Source : CFTPA/APFTQ, profil de 1999

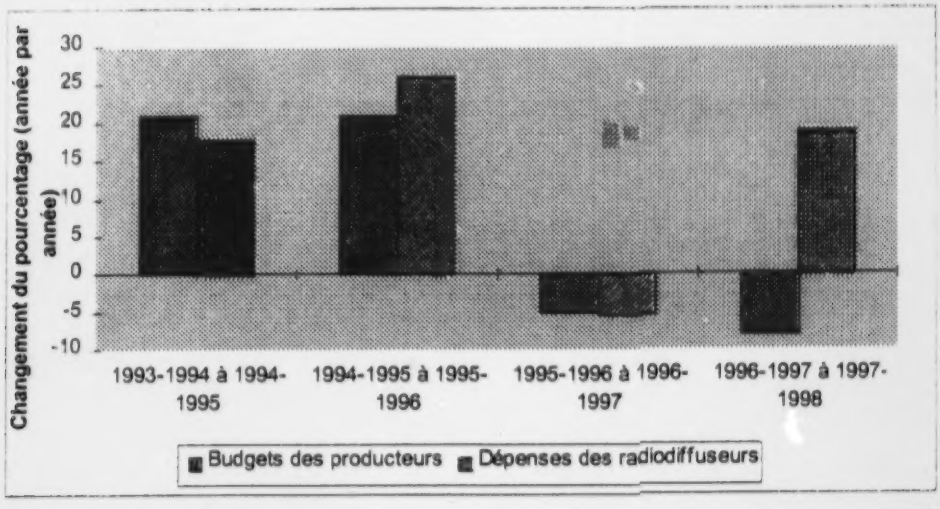
Le sondage annuel des producteurs indépendants de *Playback* indique également que les budgets augmentent pour les documentaires. Selon le sondage, les budgets pour les documentaires télévisés ont augmenté de 31 % en 1997 et de 40 % de plus en 1998. Le sondage indique également que les budgets des dramatiques à la télévision (qui comprennent les films de la semaine et les miniséries) ont également augmenté de presque 20 %[46] pendant cette période.

Le plus important marché de la production télévisuelle canadienne est naturellement détenu par les radiodiffuseurs canadiens. Comme nous l'avons montré plus tôt dans la pièce II-9, les dépenses des radiodiffuseurs pour les émissions achetées auprès des producteurs canadiens indépendants ont augmenté en 1994-1995 et en 1995-1996, diminué en 1996-1997 et augmenté de nouveau en 1997-1998. Les budgets de télévision du secteur de la production canadienne ont également augmenté, comme l'illustre le tableau II-21, mais ont diminué en 1996-1997 et 1997-1998.

46 *Playback, 11e sondage annuel de l'industrie de la production, 17 mai 1999.*

Tableau II-21

Comparaison des budgets de production et des dépenses des radiodiffuseurs privés pour acheter des émissions canadiennes (services conventionnels, payants et spécialisés)



Source : CFTPA/APFTQ, profil de 1999, CRTC, Sommaires financiers

Le tableau II-21 indique clairement qu'à l'exception de 1997-1998, il y a eu forte relation entre les dépenses des radiodiffuseurs et les budgets des productions indépendantes. Les raisons de la diminution des dépenses des radiodiffuseurs en 1996-1997 ne sont pas claires. Les personnes interviewées en vue de la production du présent rapport ont été généralement incapables d'expliquer cette anomalie de façon satisfaisante. Une suggestion a été que l'introduction du FCT a causé au départ une réduction temporaire des droits de diffusion payés par les radiodiffuseurs. Il n'est toutefois pas possible de confirmer si telle en est la cause.

De même, on ne peut dire avec certitude si les dépenses accrues des radiodiffuseurs influencent le secteur de la production (c'est-à-dire la demande) ou si les budgets accrus favorisent les dépenses des radiodiffuseurs (c'est-à-dire l'offre axée sur l'augmentation de la qualité ou de la quantité des émissions).

Assurément, l'augmentation du nombre de fenêtres étrangères et des coproductions (voir le tableau II-5) ont provoqué une augmentation du nombre de productions canadiennes. Le résultat le plus important a été l'augmentation du nombre de services spécialisés canadiens, d'autant plus qu'ils fonctionnent dans un cadre d'exigences de diffusion du contenu canadien.

L'augmentation des budgets de production et des dépenses des radiodiffuseurs pour acheter des émissions a été significative entre les exercices financiers 1994-1995 et 1995-1996, ce qui peut être attribuable en partie au lancement de nouveaux services spécialisés

en janvier 1995. Il est intéressant de noter que la nature de la plupart de ces services (Canal D, RDI, Bravo!, Discovery, Life, Showcase) soutient la production de documentaires (le genre de production ayant la plus grande croissance dans les budgets de production à ce moment). Le deuxième grand lancement de services spécialisés qui a engendré une activité dans le secteur de la production, particulièrement en ce qui concerne les documentaires et les émissions pour enfants, est survenu en septembre 1996 lorsque le CRTC a autorisé, entre autres, History Television, Home & Garden Television Canada, Outdoor Life, Space: The Imagination Station, Teletoon, et Treehouse.[47]

Bien que l'augmentation du nombre de débouchés suggère une augmentation du nombre de productions, il est plus difficile de déterminer s'il y a eu augmentation de la qualité. Toutefois, bien que l'écoute des émissions canadiennes n'ait pas augmenté globalement depuis 1991-1992, l'écoute des émissions dramatiques, de variétés et de musique de langue anglaise a augmenté de 23 % entre 1991-1992 et 1996-1997. L'écoute des émissions dramatiques de langue anglaise à elles seules a augmenté de 8,6 % au cours de ces cinq années. Pendant la même période, l'écoute des dramatiques de langue française a augmenté de 22 %.

Comme nous l'avons déjà signalé, ces augmentations de l'écoute ont eu lieu malgré l'augmentation globale de la programmation étrangère (principalement américaine) attribuable à l'ajout de nouveaux services étrangers sur les *Listes de services par satellite admissibles* du CRTC et la diffusion accrue des services de programmation étrangers (surtout américains) par des entreprises canadiennes de distribution. Ceci peut indiquer une augmentation de la qualité de la programmation canadienne et des préférences accrues des téléspectateurs pour cette programmation canadienne.

2. Programmation spécifiquement canadienne[48]

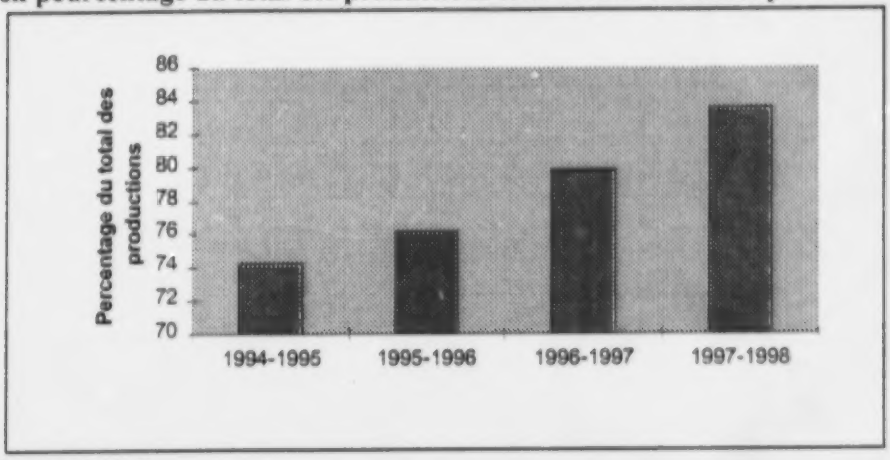
Au cours des quatre dernières années, comme l'illustre le tableau II-22, il y a eu une augmentation marquée du nombre de productions « spécifiquement canadiennes », s'exprimant en pourcentage de toutes les productions certifiées par le BCPAC. Ces productions ont augmenté de 74 % à 83 % du total des productions certifiées.

---

47 *Bien que ces services aient été autorisés en 1996, leur lancement a été retardé jusqu'à octobre 1997. Toutefois, leur autorisation a probablement suffi à engendrer une plus grande activité dans le secteur de la production au moment où les services se préparaient au lancement en achetant des émissions.*

48 *L'expression « spécifiquement canadienne » est utilisée ici pour signifier des productions canadiennes qui reçoivent 100 % des points « canadiens » (7 sur 7, 6 sur 6 ou 10 sur 10) du BCPAC. Elle ne se rapporte pas aux émissions qui satisfont aux quatre exigences essentielles du FCT pour être spécifiquement canadiennes. Il est à noter que ce ne sont pas toutes les productions qui comprennent tout le personnel de création pour attribuer les points. Par exemple, un documentaire ne fait pas appel à des acteurs et il ne peut donc obtenir que 8 points. En conséquence, il ne serait évalué qu'en fonction de 8 points, un documentaire spécifiquement canadien obtenant ainsi 8 points sur 8. Il vaut toutefois la peine de noter qu'une production n'a pas à obtenir 100 % des points sur l'échelle du BCPAC pour être considérée « de contenu canadien » aux fins des exigences du CRTC sur le contenu canadien.*

Tableau II-22
Productions télévisuelles « spécifiquement canadiennes »
en pourcentage du total des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC



Source : BCPAC

Cette situation peut être attribuable, en partie, aux critères de financement du FCT et au crédit de 150 % de contenu canadien du CRTC pour les productions dramatiques spécifiquement canadiennes.

Comme nous l'avons noté dans la section C.1, le CRTC accorde aux radiodiffuseurs un crédit d'une heure et demie de contenu canadien pour chaque heure de diffusion d'une production dramatique à 100 % canadienne (émissions dans la catégorie dramatique qui obtiennent 10 points sur 10 dans le contexte du système du Conseil). Cette mesure offre aux radiodiffuseurs une incitation à diffuser des émissions dramatiques « spécifiquement » canadiennes. Toutefois, comme ce crédit de 150 % existe depuis 1984 (et qu'il a été modifié récemment dans le cadre de la nouvelle politique de télévision du CRTC), l'augmentation de la programmation « spécifiquement » canadienne est plus probablement le résultat des lignes directrices du FCT.

Dès le départ, les critères de financement du FCT comprenaient l'exigence qu'une production obtienne un minimum de 8 point sur 10[49] Toutefois, le Fonds a constaté que 95 % des émissions financées obtenaient en réalité 10 points sur 10.[50] Il est donc probable que l'augmentation des émissions « spécifiquement » canadiennes soit attribuable, du moins en partie, aux critères de financement du FCT. Il est par conséquent important de noter que les lignes directrices sur le cycle de financement de 1999-2000 du FCT ont augmenté les critères pour exiger qu'une émission (1) reflète des thèmes et des sujets canadiens, et (2) obtienne 10 points sur 10 (soit le maximum possible) selon le système de pointage du BCPAC.

---

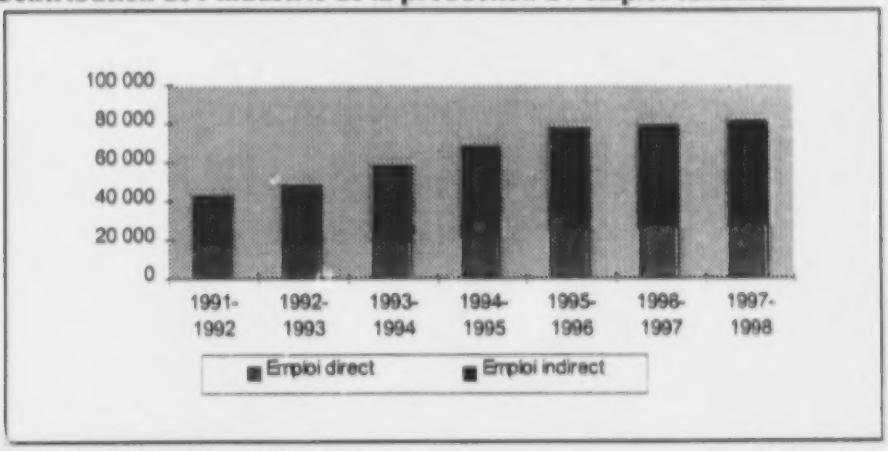
49 *Les lignes directrices originales du Fonds figurent dans l'Avis public CRTC 1994-10.*

50 *FCT, présentation au CRTC en réponse à l'Avis public CRTC 1998-44 (examen de la politique de télévision).*

3. Les tendances quant à l'emploi

Étant donné la croissance du volume de production cinématographique et télévisuelle au Canada, il n'est pas étonnant qu'il y ait eu une augmentation des emplois directs et indirects[51] dans l'industrie. Le tableau II-23 montre qu'entre les exercices financiers 1991-1992 et 1997-1998, le nombre d'emplois directs dans l'industrie a augmenté de plus de 87 %.[52] Cette augmentation comprend l'emploi pour les productions certifiées et non certifiées par le BCPAC, le tournage au Canada d'émissions étrangères, les productions autres que pour exploitation en salle et les productions internes des radiodiffuseurs. Les emplois indirects liés à l'industrie n'ont pas suivi le même taux de croissance

Tableau II-23
Contribution de l'industrie de la production à l'emploi canadien



Source : CFTPA/APFTQ, profil de 1999

Bien que l'enquête sur la population active de Statistique Canada ne mesure pas les chiffres sur l'emploi dans le secteur de la production, elle mesure l'emploi dans le secteur plus vaste de la production cinématographique, audio et vidéo et de la distribution. Quant aux taux moyens de croissance annuelle de l'emploi à plein temps et à temps partiel, la croissance de ce secteur est l'une des plus rapides dans l'économie canadienne, le taux moyen de croissance annuelle étant de 9,2 % entre 1993 et 1997, comparativement à un taux annuel moyen de 1,7 % pour toutes les industries au cours de la même période

4. Les tendances des exportations

Il y a deux principaux types d'exportation dans le secteur de la production télévisuelle : les ventes d'émissions à l'extérieur du Canada (p. ex. à des radiodiffuseurs étrangers) et le

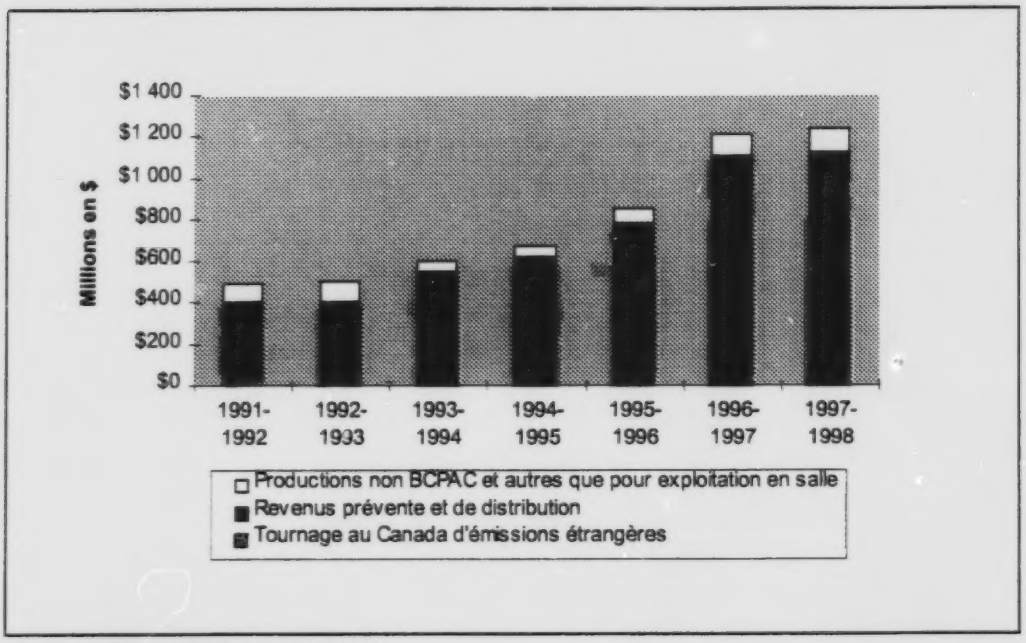
---

51 *Les emplois indirects sont ceux créés dans d'autres secteurs de l'économie dans le sillage du secteur de la production canadienne (ex. fabricants de matériel, vente au détail, logement).*

52 *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile", février 1999.*

tournage au Canada d'émissions étrangères (production d'émissions au Canada à l'aide d'équipes canadiennes pour des émissions non canadiennes). La composante la plus importante et dont la croissance est la plus rapide est celle du tournage au Canada d'émissions étrangères, comme l'illustre le tableau II-24.

Tableau II-24
Recettes étrangères de la production cinématographique et télévisuelle au Canada



Source : **CFTPA/APFTQ**, profil de 1999

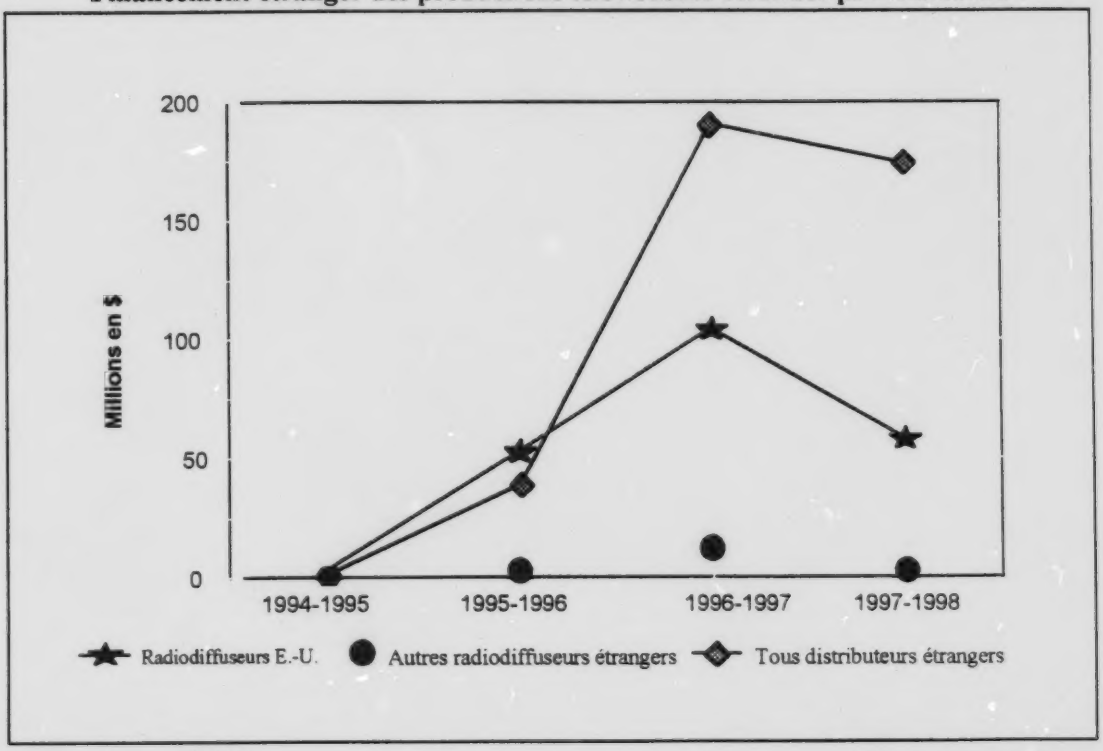
Les données du BCPAC sur le financement étranger de la production télévisuelle canadienne montrent qu'après une croissance de 1995-1996 à 1996-1997, cette source de financement a quelque peu diminué en 1997-1998 (tableau II-25). Toutefois, ces données ne couvrent que quatre années et les changements d'année en année n'indiquent pas une tendance. Néanmoins, les fluctuations peuvent être attribuables, du moins en partie, à l'augmentation de la quantité d'émissions « spécifiquement » canadiennes.

Cette situation peut être due à l'augmentation de la quantité d'émissions «spécifiquement» canadiennes qui, dans certains cas, peuvent être moins attrayantes pour les radiodiffuseurs étrangers que des émissions plus générales ayant un attrait international. Néanmoins, il est important de noter que plusieurs des émissions « spécifiquement » canadiennes se vendent sur les marchés étrangers.

Une autre raison de la diminution apparente du financement étranger peut être que les producteurs canadiens qui s'adressent au programme de participation au capital du FCT ont une incitation à « cacher » le financement étranger, le transformant plutôt en recettes

plus tard dans le cycle de production afin de rendre le projet plus attrayant pour Téléfilm Canada (qui recherche que les recettes recouvrent son investissement).

Tableau II-25
Financement étranger des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC



*Source : **BCPAC***

5. Sommaire

Bien que le volume de la production cinématographique et télévisuelle au Canada indique une croissance régulière au cours des dernières années, l'importance relative de la production télévisuelle dans le secteur a diminué. Toutefois, en même temps, les budgets de production télévisuelle et les budgets de production de documentaires et d'émissions pour enfants et de divertissement (dramatiques, arts de la scène) ont augmenté depuis 1995-1996. L'augmentation relative des budgets de production de ces genres d'émissions canadiennes peut être attribuable en partie à l'augmentation du nombre de services canadiens de télévision spécialisés (et dans une moindre mesure, de l'étranger)

Il y a eu également augmentation marquée du nombre de productions canadiennes obtenant 100 % des points du BCPAC au cours des quatre dernières années. Cette tendance est probablement attribuable aux critères de financement du FCT qui, jusqu'en 1998-1999, exigeait qu'une production proposée obtienne un minimum de 8 points sur 10. Le volume de la programmation spécifiquement canadienne devrait continuer d'augmenter avec les

nouveaux critères du FCT qui exige un minimum de 10 points sur 10 du BCPAC et des thèmes canadiens. Toutefois, cette augmentation des productions spécifiquement canadiennes peut avoir une incidence sur l'« exportabilité » de la programmation télévisuelle canadienne.

III

La mission du FCT

A. Genèse du Fonds canadien de télévision

En 1983, le gouvernement fédéral a publié un énoncé de principe sur la radiodiffusion canadienne[53]. Cet énoncé de principe a eu un effet durable, car il a marqué la première étape d'une série de mesures gouvernementales visant à augmenter la compétitivité du système canadien de radiodiffusion, tant pour la production que pour la distribution de la programmation. La politique de 1983 visait les nouvelles technologies et l'environnement changeant en prenant des mesures à cette fin. La politique se fondait sur trois objectifs :

- Maintenir le système de radiodiffusion canadienne comme véhicule efficace de la politique sociale et culturelle.
- Offrir à tous les Canadiens une base solide d'émissions canadiennes dans toutes les catégories.
- Offrir un choix d'émissions de tout genre significativement élargi dans les deux langues officielles partout au Canada.

Ces objectifs et le souhait de rendre le système de radiodiffusion canadienne plus concurrentiel dans un environnement de nouvelles technologies peuvent être retracés dans les treize années suivantes d'élaboration de programmes du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes au Fonds canadien de télévision.

Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes fut annoncé dans l'énoncé de principe de 1983. Il visait à encourager la production et la diffusion d'émissions de télévision de qualité produites par les producteurs canadiens privés et se fondait sur les conclusions suivantes:

- La prolifération des nouveaux services de programmation offrira une possibilité pour les producteurs d'émissions canadiennes, mais pour tirer avantage de cette

53 *Canada/Ministère des Communications, « Vers une nouvelle politique nationale de radiodiffusion », 1983.*

possibilité, ils doivent avoir les ressources nécessaires pour produire des émissions canadiennes attrayantes de haute qualité et de calibre international.

- Le faible effectif-téléspectateurs de la programmation canadienne de langue anglaise, particulièrement les dramatiques, la difficulté d'amortir les coûts de production sur une population relativement faible et le bas prix relatif des émissions américaines ont conduit à une crise économique et culturelle.[54]

Au moment de la création du Fonds, le Canada n'avait pas de marché intérieur viable pour les productions télévisuelles des producteurs indépendants.[55] La plupart des productions indépendantes n'étaient réalisées que pour la SRC, et les droits de diffusion à eux seuls couvraient les coûts de production. Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, administré par Téléfilm Canada (nommé à cette époque Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne) offrait des prêts, des garanties et une participation au capital pouvant aller jusqu'à un tiers des coûts de production pour les producteurs indépendants de longs métrages, d'émissions dramatiques, de documentaires, de variétés et d'émissions pour enfants. Les critères d'accès au Fonds (établis dans un protocole d'entente entre Téléfilm et le ministre des Communications) comprenaient l'exigence que le contrôle de la création des productions devait demeurer canadien et que la production ait un engagement du radiodiffuseur à diffuser en période de pointe (19 heures à 23 heures). De plus, on visait à encourager la production dans toutes les régions du Canada. Le Fonds a fourni 35 millions de dollars la première année, somme qui s'est élevée à 60 millions de dollars en 1987-1988. La moitié des fonds a été affectée aux productions de la SRC.

En même temps que l'annonce de ce nouveau fonds, la SRC a annoncé qu'elle augmenterait ses niveaux de contenu canadien aux heures de grande écoute de 70 % à 80 % sur cinq ans. De plus, le CRTC a publié un énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision qui introduisait l'utilisation des conditions de licence de sorte que les ressources de chaque télédiffuseur soient prises en compte dans l'établissement des exigences relatives à l'achat, à la production et à la programmation du contenu canadien.

Dix ans plus tard, en 1993, le CRTC a entrepris un examen de l'environnement changeant des communications et de son impact sur la structure actuelle et future du système de radiodiffusion canadienne (« audience structurelle »).[56] L'examen visait principalement à assurer l'atteinte continue des objectifs établis dans la Loi sur la radiodiffusion dans un milieu en évolution rapide.

Le Conseil a tenu compte du changement technologique, de l'impact des nouvelles technologies de distribution et des critères d'autorisation sous licence de services nouveaux et concurrentiels au Canada.

---

54 *Ibid.*

55 *Canada, « Rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion », Septembre 1996.*

56 *CRTC, « Audience publique structurelle », Avis public CRTC 1993-74, 3 juin 1993.*

Dans le cadre de cet examen, le Conseil a examiné les réalités économiques de la radiodiffusion canadienne à la lumière de l'objectif de la Loi sur la radiodiffusion voulant que le système encourage le développement de l'expression canadienne. Le Conseil a constaté que, règle générale, les émissions canadiennes ne coûtent pas plus cher à produire que les émissions étrangères, mais que leur acquisition est plus coûteuse pour les radiodiffuseurs canadiens. Même si une émission canadienne et une émission étrangère attirent les mêmes auditoires et génèrent les mêmes recettes publicitaires, le Conseil a constaté que la marge entre le coût de l'émission canadienne et les recettes qu'elle génère tend à être plus faible que la marge pour une émission non canadienne aussi populaire, et qu'elle peut même entraîner une perte nette pour le radiodiffuseur. Le Conseil a par conséquent déterminé qu'il existait un facteur financier qui décourage les diffuseurs d'acheter des émissions canadiennes dramatiques, des documentaires et des émissions pour enfants.

En plus de l'économie de la radiodiffusion canadienne, le Conseil a étudié l'environnement compétitif dans lequel le système de radiodiffusion canadien fonctionne. Le Conseil a déterminé que « ce n'est qu'en offrant une programmation indigène distinctive à laquelle les Canadiens peuvent s'identifier que les entreprises de programmation canadienne se distingueront dans la grande quantité de choix de programmation que les nouveaux développements technologiques rendront possibles ». Enfin, le Conseil a déterminé que tous les éléments du système de radiodiffusion devaient jouer un rôle pour soutenir la production et la distribution du contenu canadien, y compris les entreprises de distribution.

En conséquence, le Conseil a décidé de modifier la réglementation de la câblodistribution en vigueur pour créer le Fonds de production des câblodistributeurs afin d'assurer le soutien financier de la programmation canadienne. Le Conseil a estimé que le Fonds fournirait environ 300 millions de dollars sur cinq ans.

La principale orientation du fonds de production était de faciliter la diffusion d'émissions canadiennes de grande qualité dans les catégories sous-représentées aux heures d'écoute de pointe.[57] Le Fonds était basé sur un mécanisme de droits de diffusion qui tenait compte de la conclusion du Conseil selon laquelle même si les producteurs indépendants se plaignaient depuis longtemps que les droits de diffusion dans le marché canadien sont trop bas, les diffuseurs canadiens insistaient également pour dire qu'ils sont financièrement incapables d'augmenter les droits de diffusion qu'ils payent. Le Conseil n'a pas proposé de participation au capital, concluant que les producteurs indépendants s'inquiétaient de ce que ces investissements puissent servir à diluer le contrôle du producteur sur la production et, étant remboursables à long terme, ne servent pas à attirer de l'investissement privé supplémentaire.

Afin d'assurer la production d'émissions canadiennes indigènes, le CRTC a décidé que pour être admissible au soutien financier du Fonds, les émissions doivent obtenir au moins 8 points sur l'échelle du BCPAC. Lors de l'audience publique conduisant à la publication des critères, certaines parties intéressées ont soutenu qu'en plus des critères susmentionnés, on devrait accorder une considération spéciale aux émissions « spécifiquement canadiennes » (soit des protagonistes et des lieux canadiens identifiables basés sur des ouvrages littéraires ou des événements historiques

---

57 *CRTC, « Le Fonds de production , Avis public CRTC 1994-10, 10 février 1994.*

canadiens). Le Conseil a conclu que c'était inutile, faisant observer que le contrôle et la responsabilité des décisions relatives à la production d'une émission, du début à la fin, sont aux mains du personnel clé de création, et que l'exigence d'un minimum de 8 points sur l'échelle du BCPAC garantirait que les émissions sont « spécifiquement canadiennes ».

Le Fonds de production des câblodistributeurs n'a duré que de sa formation en 1994 à 1996 lorsque la ministre de Patrimoine canadien a annoncé l'établissement du Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes (FTCPEC) le 9 septembre 1996. Le FTCPEC était une fusion du Fonds de production des câblodistributeurs et du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes avec un complément de 100 millions de dollars du gouvernement. La genèse du FTCPEC a été le budget de mars 1996 dans lequel on annonçait que la ministre du Patrimoine canadien examinerait des façons de promouvoir plus efficacement la production culturelle canadienne auprès de Radio-Canada et des producteurs privés. Comme ce fut le cas pour l'énoncé de politiques de radiodiffusion du gouvernement de 1983 et pour l'audience structurelle du CRTC, le communiqué de la ministre annonçant le FTCPEC reconnaissait l'environnement de plus en plus concurrentiel dans lequel les secteurs canadiens de la diffusion et de la production fonctionnent :

> *Cette nouvelle initiative nous assurera que nous serons en mesure de maintenir et d'accroître le nombre et la qualité des émissions canadiennes au moment où nous nous apprêtons à entrer dans un univers multi-canaux...*

Les experts-conseils ont observé des thèmes communs relatifs à la prestation du financement du secteur de la production indépendante, de l'énoncé de politiques de 1983 à l'annonce du FTCPEC par la ministre. Voici ces thèmes :

- Soutenir la production et la distribution des catégories sous-représentées de la programmation canadienne, particulièrement aux heures de grande écoute.
- S'assurer que les secteurs public et privé de la radiodiffusion canadienne et l'industrie de la production canadienne demeurent forts et solides dans un environnement de plus en plus concurrentiel.
- Soutenir la programmation dans les deux langues officielles dans toutes les régions du Canada.
- Promouvoir l'investissement.

Le Fonds de production des câblodistributeurs, Téléfilm Canada et le ministère du Patrimoine canadien ont joint leur force pour créer le Fonds de télévision et de câblodistribution pour la production d'émissions canadiennes (FTCPEC), qui est devenu le Fonds canadien de télévision (FCT) en 1998. Ce partenariat public et privé a été établi pour fournir des fonds et créer une masse critique de programmation canadienne de grande qualité, particulièrement pour les catégories sous-représentées, et particulièrement aux heures de grande écoute.

Le FCT est administré par deux organisations distinctes - Téléfilm Canada qui administre le Programme de participation au capital (PPC) et le Fonds canadien de télévision qui administre le Programme des droits de diffusion (PDD). Un conseil d'administration de 16 intéressés de l'industrie assure la direction de la prestation des deux programmes. Téléfilm Canada a également un conseil d'administration distinct qui approuve le plan d'activités du PPC, convenu mutuellement avec le conseil d'administration du FCT, et assure la direction de l'organisation pour toutes les questions non relatives au PPC.

B. Les objectifs du Fonds

Il y a de légers écarts dans la façon dont les objectifs du Fonds sont présentés dans les divers documents. Les objectifs suivants sont tirés du Rapport d'activités de 1998-1999 :

- Augmenter, sur l'ensemble du système de télédiffusion, la présence d'émissions canadiennes de grande qualité, produites dans les deux langues officielles par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.

- Améliorer la capacité des secteurs de la production et de la télédiffusion canadiens de produire et de distribuer des émissions de télévision au Canada et, le cas échéant, à l'étranger.

- Favoriser la création d'emplois.

Bien que non significatives, les différences de formulation des objectifs du Fonds peuvent donner lieu à une certaine confusion. Par exemple, tels qu'ils sont présentés dans la demande de propositions pour cette étude, les objectifs ne font pas mention de l'exportation des émissions canadiennes à l'étranger ou de la création d'emplois en région. Pourtant, l'annonce originale du FCT indiquait que deux des objectifs du Fonds étaient de favoriser la création d'emplois et la croissance dans toutes les régions du Canada et d'encourager plus de possibilités d'exportation.

Le Rapport d'activités de 1996-1997 du FCT comprend l'objectif suivant :

- *Investir dans des émissions de grande qualité qui soient canadiennes [...] c'est-à-dire fondées sur des thèmes, des sujets et des histoires canadiens [...] dans des catégories habituellement sous-représentées sur l'ensemble du système de radiodiffusion.*

On peut soulever l'argument que l'accent sur les thèmes et les sujets canadiens était une tentative de définir le sens d'un objectif dans l'annonce originale, soit :

- Maintenir et augmenter la présence d'émissions canadiennes distinctes.

On peut également soutenir que cet accent initial sur les thèmes canadiens était une justification pour ne financer que les projets ayant obtenu 8 points sur 10 du BCPAC.

C. Un Fonds; deux programmes

Les budgets du FCT, à l'exclusion du budget des longs métrages et du développement, étaient de 181,6 millions de dollars en 1996-1997 et de 161,16 millions de dollars en 1997-1998. Le budget global du FCT pour 1998-1999 était de 210 millions de dollars[58] alors que celui du PPC et du PDD seulement était de 180,28 millions de dollars.[59] Le budget projeté jusqu'en 2001 est de 192,5 millions de dollars pour chaque exercice financier. Ces fonds sont versés par les deux programmes - le Programme de participation au capital (PPC) et le Programme des droits de diffusion (PDD).

1. Le PPC

Le PPC peut fournir jusqu'à 49 %[60] des coûts admissibles d'un projet pour la production d'émissions de télévision et de longs métrages canadiens par un investissement monétaire direct. L'intention du PPC est de recouvrer ses investissements « non moins favorablement que sur une base de pari passu et de pro rata avec toutes les autres contributions financières ».[61] Dans de nombreux cas, comme il n'y a aucun recouvrement, l'investissement devient une subvention. Le PPC contribue également au développement d'émissions et de longs métrages par des avances.

Le budget du PPC, en 1998-1999, était de 107,5 millions de dollars - 50 millions de Téléfilm Canada et 57,5 millions du ministère du Patrimoine canadien, dont 7,5 millions de dollars du PDD devant servir à financer des longs métrages.[62] Le nombre de projets soutenus par le PPC pour chacune des années de fonctionnement figure au tableau III-1.

---

58 *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités de 1998-1999, page 3.*

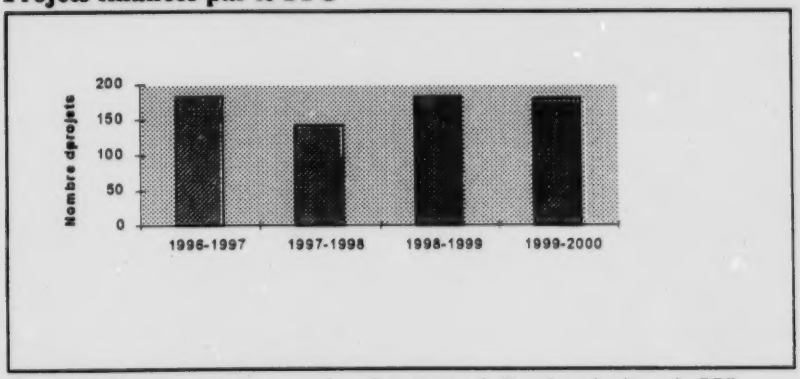
59 *Information fournie par le PDD.*

60 *La participation négociée du PCC a été d'environ 28 %.*

61 *Fonds canadien de télévision, Lignes directrices de 1999-2000, Document principal, page 17.*

62 *Fonds canadien de télévision, Rapports d'activités de 1998-1999, page 3.*

Tableau III-1
Projets financés par le PPC

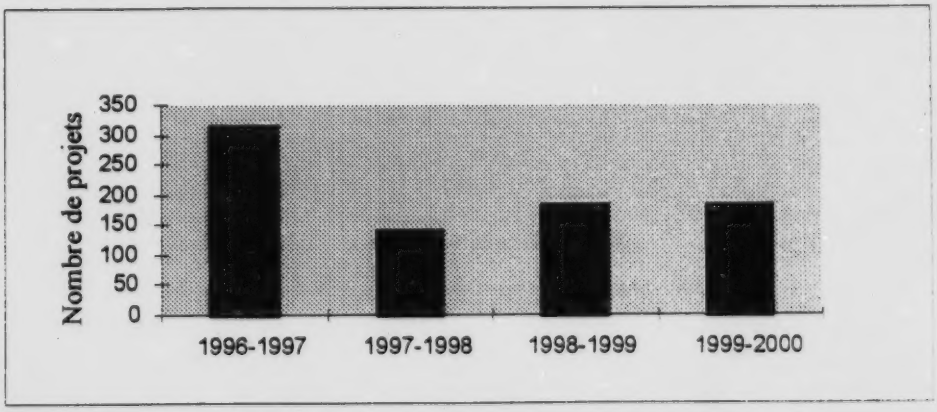


Source : Rapports d'activités annuels et directement de l'analyse des liens du FCT

2. Le PDD

Le PDD contribue à la production d'émissions de télévision et de longs métrages canadiens sous la forme d'un complément aux droits de diffusion non recouvrables lorsque les productions satisfont aux critères établis. La contribution financière est de 15 à 35 % des coûts de production. Le budget du PDD pour 1998-1999 était de 102 millions de dollars - 42,5 millions du ministère du Patrimoine canadien et 60 millions des entreprises de distribution canadiennes, la plus grande part provenant des câblodistributeurs.[63] Le tableau III-2 illustre le nombre de projets soutenus par le PDD. Il est à noter que plusieurs projets reçoivent un soutien des deux programmes.

Tableau III-2
Projets financés par le PDD



Source : Rapports d'activités annuels et directement de l'analyse des liens du FCT

63 *Ibid., p. 4*

D. Les genres d'émissions

Le Fonds contribue à la production de cinq genres d'émissions : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants, variétés et arts de la scène.

1. Pourquoi ces genres d'émissions?

Le Parlement a précisé dans la Loi sur la radiodiffusion qu'il voulait que le système canadien de radiodiffusion offre une gamme d'émissions dans toutes les catégories. L'alinéa 3(d)(ii) stipule que « le système canadien de radiodiffusion devrait favoriser l'épanouissement de l'expression canadienne en proposant une très large programmation qui traduise des attitudes, des opinions, des idées, des valeurs et une créativité artistique canadiennes, qui mette en valeur des divertissements faisant appel à des artistes canadiens et qui fournisse de l'information et de l'analyse concernant le Canada et l'étranger d'un point de vue canadien ».

Les radiodiffuseurs canadiens ont très bien réussi à offrir une programmation canadienne dans plusieurs catégories. Pour les actualités, plus de 95 % des émissions écoutées par les Canadiens des deux groupes linguistiques sont de contenu canadien. De même, dans les affaires publiques, la vaste majorité des émissions sont canadiennes tout comme dans les sports. Toutefois, les radiodiffuseurs n'ont pas été aussi actifs dans la production ou l'acquisition d'émissions canadiennes dans d'autres catégories. Comme nous l'avons déjà noté, il existe un facteur financier qui décourage l'acquisition de ces autres catégories d'émissions.

2. La justification économique de ces catégories

En établissant le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes à Téléfilm Canada, le gouvernement a introduit l'idée de catégories d'émissions sous-représentées comme les dramatiques, les documentaires, les émissions pour enfants, la musique et les arts de la scène. Elles ont été qualifiées de sous-représentées parce que les émissions canadiennes de ces catégories n'étaient pas disponibles en quantités suffisantes, dans les deux langues, sur les écrans canadiens de télévision.

En fait, les catégories sous-représentées pourraient également être qualifiées de catégories difficiles à financer. La présence d'émissions canadiennes de ces catégories à la télévision n'est pas la même au Canada anglais et au Canada français. Bien qu'il y ait eu pénurie de dramatiques canadiennes à la télévision de langue anglaise malgré le fait que les dramatiques étrangères attirent plus d'écoute que toute autre catégorie d'émissions, les émissions dramatiques canadiennes de langue française sont plus présentes et attirent des auditoires relativement plus importants.

Les émissions dramatiques de langue anglaise de haute qualité ne sont généralement pas viables au plan économique dans le marché canadien à moins que le producteur puisse

inclure des préventes à des diffuseurs et distributeurs étrangers. Les émissions qui peuvent attirer d'importantes préventes américaines sont appelées émissions « industrielles » et sont beaucoup moins susceptibles de refléter les Canadiens à eux-mêmes que les émissions à contenu spécifiquement canadien. De plus, même si des émissions de grande qualité sont produites en langue anglaise, elles se retrouvent devant une forte concurrence, dans leur propre langue, de la part d'émissions produites à l'étranger, qu'elles soient diffusées par des stations canadiennes ou les nombreuses stations américaines offertes par les câblodistributeurs ou les distributeurs par satellite.

Au Canada francophone, le problème est différent en ce que les émissions produites au pays attirent de plus grands pourcentages de l'écoute puisque l'attrait des services étrangers de langue anglaise est inférieur et qu'il existe un fort vedettariat sur place. Mais la présentation d'émissions d'une qualité comparable en anglais représente des dépenses semblables de production. Même si les productions de langue française ont généralement eu des budgets inférieurs à ceux des productions de langue anglaise, il faut néanmoins un investissement considérable. Bien que populaires au pays, les productions de langue française ne présentent pas le même potentiel d'exportation que les productions de langue anglaise. Les sensibilités et les accents canadiens ne s'exportent pas toujours bien en Europe. De plus, le nombre de canaux de langue française au plan international est loin d'être le même que celui des canaux de langue anglaise et, par conséquent, la demande d'émissions est moins forte.

Les émissions canadiennes pour enfants ont beaucoup de succès auprès des auditoires canadiens des deux groupes linguistiques. Le problème, c'est qu'elles sont difficiles à financer, étant donné l'attrait relativement plus faible que présentent les enfants pour les annonceurs. De plus, les préoccupations concernant l'incidence de la publicité sur les enfants ont causé l'introduction d'un code limitant le genre de publicité pouvant être présentée aux enfants - et en fait, au Québec, la publicité n'est pas autorisée au cours des émissions pour enfants.

Les dramatiques et les autres émissions canadiennes de divertissement luttent encore pour trouver une place dans les grilles horaires des radiodiffuseurs et lorsque la diffusion doit entrer en concurrence avec les valeurs de production des émissions produites aux États-Unis. Nous ne constatons pas la même dynamique dans les sports, les actualités et les affaires publiques pour lesquels les coûts inférieurs de production et l'écoute élevée ont maintenu l'intérêt des radiodiffuseurs.

3. La justification culturelle de ces catégories

Les émissions d'actualités et d'affaires publiques donnent aux Canadiens le sentiment de savoir ce qui se passe dans leur monde et obtiennent à juste titre de bons auditoires. Les émissions sportives, intégrales ou de reportage, permettent à un grand nombre de Canadiens de partager les espoirs de leurs équipes et de leurs héros sportifs locaux, régionaux ou nationaux. Bien que certains événements soient de pur divertissement, les reportages sur le référendum, la TPS ou le Lac Meech ont rassemblé les Canadiens pour

débattre de ce que serait notre avenir. De même, le match de hockey Canada-Union soviétique de 1972, les Olympiques de Montréal et de Calgary ainsi que d'autres événements sportifs nationaux et internationaux sont des éléments importants de notre sentiment d'appartenance nationale. Comme nous l'avons déjà souligné dans la section précédente, ces types d'émissions n'ont pas besoin de l'appui du public.

Cependant, les dramatiques, les émissions pour enfants, l'expression culturelle, populaire ou de haute culture, et les documentaires examinant comment notre monde fonctionne nous offrent un sens plus profond de ce que nous sommes, de nos convictions et de ce que nous pouvons être. Ce que les Américains appellent les industries du divertissement, nous les considérons comme étant les industries culturelles.

En 1996-1997, environ 44 % des grilles horaires des radiodiffuseurs du Canada anglais le jour et 57 % en soirée (19 heures à 23 heures) étaient consacrées aux catégories de divertissement des dramatiques, de la musique, des variétés et des arts de la scène. Presque les quatre cinquièmes de la programmation de divertissement offerte étaient étrangers. Tel que mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, le coût d'acquisition des émissions américaines dans les catégories des dramatiques, des comédies de situation et d'autres domaines ainsi que leur disponibilité sur les canaux américains pour plus de 75 % de notre population ont découragé les radiodiffuseurs de retransmettre ces genres d'émissions.

Bien que certains soutiennent que nous ne devrions pas essayer de faire concurrence au plus gros fournisseur de ce genre de programmation au monde, le Canada devrait-il abandonner ses écrans de télévision aux émissions étrangères, particulièrement aux heures de grande écoute? En fait, lorsque les émissions canadiennes de grande qualité sont diffusées à des périodes attrayantes et promues adéquatement, elles obtiennent des auditoires considérables, proportionnées à ceux de toutes les émissions américaines, sauf les plus populaires - et elles ne bénéficient pas de la diffusion simultanée sur deux canaux et de la promotion sur de multiples canaux. Au Canada francophone, les émissions canadiennes occupent généralement presque toutes, sinon toutes, les 20 premières places.

Les enfants sont nos futurs citoyens et sont souvent considérés comme notre ressource la plus précieuse. Comme un producteur que nous avons interviewé nous le disait : « Si nous voulons avoir un impact culturel, commençons par les enfants. » Les émissions canadiennes pour enfants se sont acquis une réputation internationale comme émissions de grande qualité, non violentes, non racistes qui attirent les enfants. Ainsi, elles sont très exportables. Mais tel que nous l'avons déjà mentionné, si le principal marché est étranger, l'orientation de la programmation sera moins canadienne, si jamais il y a une telle distinction culturelle. De plus, sans aide pour rendre les droits de diffusion abordables pour les radiodiffuseurs canadiens, nous pourrions nous retrouver ironiquement dans une situation où les enfants étrangers bénéficient de l'expertise des producteurs canadiens pendant que les enfants canadiens doivent regarder des émissions étrangères ou des émissions canadiennes sur des chaînes américaines.

Le Canada a également acquis une solide réputation internationale pour les documentaires produits grâce à l'expertise acquise à la SRC et à l'ONF. De plus, il existe une demande croissante des radiodiffuseurs canadiens pour des séries documentaires d'un seul épisode et limitées ainsi que pour d'autres séries documentaires. Les documentaires nous font connaître notre histoire, les raisons qui expliquent notre environnement sociopolitique actuel de même que notre milieu naturel, et ils offrent un forum pour les nouvelles idées politiques et sociales. Étant donné la nature thématique des questions abordées, ces émissions n'ont pas toujours une durée « commerciale », et si elles portent sur des sujets spécifiquement canadiens, elles ne peuvent peut-être pas s'exporter. Bien que les budgets soient plus modestes en général pour les documentaires, ils tendent à être produits par de plus petites entreprises, souvent d'une ou deux personnes, qui n'ont pas le même accès au financement. Plusieurs producteurs de documentaires que nous avons interviewés ont indiqué que sans les deux programmes du Fonds, ils ne produiraient pas du tout ou leur liste de productions serait réduite considérablement.

4. Les attributions entre les genres

Chaque année, le conseil d'administration du FCT établit des enveloppes pour chaque genre d'émissions d'après la demande de l'année précédente et ses consultations avec les producteurs et les radiodiffuseurs. Le Fonds a annoncé ses attributions pour 2000-2001 en décembre 1999 et elles sont les suivantes :

	Dramatiques	Enfants	Documentaires	Variétés et arts de la scène	Total
PPC – langue anglaise	69,9%	14,1%	14,4%	1,6%	100%
PPC – langue française	61,9%	12,6%	20,5%	5,0%	100%
PDD– langue anglaise	63,8%	18,8%	15,8%	1,6%	100%
PDD- langue française	54,8%	16,1%	20,2%	8,9%	100%

Le PPC a la souplesse nécessaire pour varier ces pourcentages en ce que 90 % de son budget doit être dépensé conformément à ces attributions, l'organisme pouvant attribuer les autres 10 % restants aux genres selon les objectifs du plan d'affaires de Téléfilm Canada.

Les dramatiques réclament la part du lion du budget des deux programmes et pour les deux groupes linguistiques. Cela reflète les budgets supérieurs des émissions dramatiques et la nécessité d'offrir des valeurs de productions pouvant faire concurrence aux émissions étrangères offertes par les stations canadiennes et étrangères. Les différences d'accent entre les budgets des émissions de langues française et anglaise des autres catégories reflètent la dynamique différente de ces marchés. Par exemple, il y a plus de services pour

enfants offerts sur le marché anglophone parce que les radiodiffuseurs conventionnels francophones ne peuvent pas tirer de recettes publicitaires de ces émissions et sont par conséquent moins intéressés à les diffuser. Le vedettariat au Québec explique l'intérêt supérieur pour les émissions de variétés et des arts de la scène.

E. Modèle logique du Fonds

Dans les trois pages suivantes, nous présentons une illustration graphique de la structure logique sous-tendant la conception et le fonctionnement du FCT, d'après sa structure et ses critères d'évaluation des projets pour les productions de 1998-1999. La description du Fonds figurant au tableau III-3 comprend son mandat et ses objectifs qui se trouvent dans le Rapport d'activités de 1998-1999, sa structure et ses principaux processus, ainsi que les attentes apparentes relativement aux résultats et aux impacts.

Tableau III-3 - Modèle logique du FCT

BUT STRUCTURE

MANDAT

«Le FCT s'efforce d'accroître le nombre de productions télévisuelles distinctement canadiennes et d'en rehausser la qualité tout en appuyant les secteurs de la production et de la télédiffusion ainsi que les perspectives d'emploi qu'ils génèrent.»

(FCT, Rapport d'activités de 1998-1999, page 3)

OBJECTIFS

1. Augmenter, sur l'ensemble du système de télédiffusion , la présence d'émissions canadiennes de grande qualité, produites dans les deux langues officielles par les secteurs de production de la majorité et de la minorité linguistiques.
2. Améliorer la capacité des secteurs de la production et de la télédiffusion canadiennes de produire et de distribuer des émissions de télévision au Canada et, le cas échéant, à l'étranger.
3. Favoriser la création d'emplois.

(FCT, Rapport d'activités de 1998-1999, page 3)

UN FONDS - DEUX PROGRAMMES DE FINANCEMENT

- Budget annuel fixe fourni par le gouvernement fédéral (~100 millions de dollars de Patrimoine canadien et ~50 millions de Téléfilm Canada) et l'industrie canadienne de câblodiffusion et de télévision par satellite (~60 millions de dollars). Fonds fournis en 1998-1999 : 199,2 millions de dollars; engagement pour 1999-2000 : 192,5 millions de dollars
- Exigences minimales d'admissibilité des projets pour l'exercice financier 1999-2000 :
  - Le projet parle aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens.
  - Le projet a 10 points sur 20 (ou le maximum des points applicables au projet), tel que déterminé par le FCT selon l'échelle du BCPAC.
  - Les droits sous-jacents sont possédés et développés de façon significative par des Canadiens.
  - Le projet est tourné et monté principalement au Canada.

  (FCT, Document principal - Lignes directrices du FCT pour 1999-2000, décembre 1998)

- Enveloppes anglaise et française, avec disposition pour que les productions en langue autochtone soient doublées en anglais ou en français. Il y a également une enveloppe de 2 millions de dollars pour les émissions autochtones.
- Enveloppes pour 5 genres d'émissions : dramatiques, documentaires, émissions pour enfants, arts de la scène et variétés - dans 4 catégories de production : productions télévisuelles, longs métrages commerciaux, productions en langue autochtone et coproductions internationales officielles.
- Dispositions spécifiques pour les productions autorisées par la CBC/SRC (modifiées pour 2000-2001).
- Exigences d'admissibilité distinctes pour les entreprises de production indépendantes et affiliées à un radiodiffuseur.
- Les projets soumis doivent avoir une autorisation d'un radiodiffuseur canadien pour le droit de diffuser la production au Canada.
- Primes disponibles pour les productions régionales.

Tableau III-3 - Modèle logique (suite)

ACTION PROCESSUS

PROGRAMME DES DROITS DE DIFFUSION (PDD)

- Paiement d'un «complément du droit de diffusion» qui complète les droits de diffusion payés par le radiodiffuseur canadien.
- Les projets soumis sont classés et évalués selon le genre, la catégorie et la langue. Les critères de classement comprennent:
  - Utilisation d'exceptions aux quatre exigences minimales essentielles.
  - Droits de diffusion du radiodiffuseur sur le seuil minimum.
  - «Fonds à risque» dans le financement du projet.
  - Participation du PPC au financement du projet.

PROGRAMME DE PARTICIPATION AU CAPITAL (PPC)

- Versement d'une participation directe au capital pour la production.
- Grille d'évaluation utilisée pour évaluer les projets avec le niveau de participation du PPC négocié pour les projets acceptés. Les critères comprennent :
  - Possibilité d'investissement du PPC selon l'auditoire, d'éléments créatifs du projet et de possibilités de recouvrement.
  - «Fonds à risque» dans le financement du projet et droits de diffusion du radiodiffuseur au-delà du seuil minimum.
  - Considérations de développement d'entreprise (priorité SME).
  - Productions régionales et d'une langue officielle minoritaire.
- Projets évalués selon la langue, la région, le genre, la catégorie de programmation et les enveloppes du secteur privé et de la CBC/SRC.
- Aide offerte pour le développement de la programmation télévisuelle.

PROCESSUS

- Direction et administration assurées par le Fonds canadien de télévision, un partenariat entre les secteurs public et privé établi pour superviser le fonctionnement et l'administration du FCT.
- Régi par un conseil d'administration indépendant constitué de représentants de l'industrie de la production et de la distribution, du gouvernement fédéral, des câblodiffuseurs et des radiodiffuseurs.

PROGRAMME DES DROITS DE DIFFUSION (PDD)

- Administré par le FCT, installé à Toronto.

PROGRAMME DE PARTICIPATION AU CAPITAL (PPC)

- Administré par Téléfilm Canada sous la supervision du conseil d'administration du FCT.
- Évaluation et sélection des projets du PPC également déterminées par Télefilm selon ses objectifs, en particulier:
  - Renforcer le soutien des oeuvres qui sont spécifiquement canadiennes.
  - Accroître la masse critique des émissions télévisuelles, des longs métrages et des nouveaux médias canadiens.
  - Encourager la production régionale dans les deux langues officielles et maintenir un équilibre approprié.
  - Élargir le soutien aux petites et moyennes entreprises.

Tableau III - 3 - Modèle logique (suite)

PRODUITS

RÉSULTATS IMPACTS

Objectif 1 - Programmation canadienne de grande qualité	Objectif 2 - Capacité de l'industrie	Objectif 3 - Emploi
• Volume de production spécifiquement canadienne demandant un soutien. • Valeur des décaissements et des avances des projets et engagements associés pour le soutien non financier. • Plus d'heures d'émissions canadiennes de qualité, en anglais, en français et en langue autochtone. • Accroissement des taux de production et des heures de programmation pour les genres prioritaires.	• Nombre d'entreprises recevant un soutien financier pour des projets de production. • Équilibre régional quant au nombre de projets, aux fonds fournis et aux heures de programmation.	• Accroissement de l'emploi : ▸ Personnel de production ▸ Talents ▸ Personnel des services de soutien
Objectif 1 - Programmation canadienne de grande qualité	**Objectif 2 - Capacité de l'industrie**	**Objectif 3 - Emploi**
• Auditoires plus vastes et meilleure exposition du public à des thèmes et sujets spécifiquement canadiens. • Prix basés sur la qualité pour les productions soutenues par le Fonds. • Accroissement de l'auditoire et du soutien à la radiodiffusion, et reconnaissance des genres actuellement sous-représentés. • Tendance accrue à l'investissement par heure de programmation spécifiquement canadienne.	• Secteurs de la radiodiffusion et de la production ayant une meilleure capacité d'entreprendre une vaste gamme de projets d'une complexité variable. • Proportion accrue d'entreprises de production rentables et concurrentielles. • Éventuellement, accroissement du nombre d'entreprises de production. • Éventuellement, accroissement des coûts pour avoir accès au soutien financier. • *Capacité renforcée d'attirer des partenaires privés* et de production internationale et utilisant le financement du FCT (et les droits de diffusion) comme levier. • Accroissement des ventes de productions canadiennes à l'étranger.	• Meilleure sensibilité aux besoins de personnel compétent et expérimenté dans les secteurs de la production cinématographique et télévisuelle. • Bassin élargi de personnel qualifié et expérimenté disponible pour l'industrie dans les différentes régions.

F. L'évolution des exigences d'admissibilité du Fonds

Les critères de sélection des projets ont évolué depuis la formation du Fonds afin d'augmenter l'accent sur les thèmes spécifiquement canadiens. En 1997-1998, pour être admissibles au financement du PPC, les productions devaient :

- Être de propriété canadienne et sous contrôle administratif et créatif canadien.
- Obtenir au moins 8 points sur 10 du Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens (BCPAC).
- Avoir obtenu un engagement d'un télédiffuseur canadien autorisé pour la diffusion dans les deux ans de leur réalisation aux heures de grande écoute appropriées à la catégorie.
- Être de haute qualité, attrayantes pour les auditoires canadiens aux heures de pointe.
- Se conformer au Code de déontologie de l'Association canadienne des radiodiffuseurs.
- Être sous-titrées codées.
- Offrir des perspectives d'emploi aux Canadiens à tous les stades de la production.Être une coproduction officielle admissible selon les critères établis.
- Être une coproduction officielle admissible selon les critères établis.[64]

En 1998-1999, le conseil d'administration du FCTPC a établi des objectifs pour augmenter l'accent sur les productions spécifiquement canadiennes, soit :

- Accroître le nombre d'heures et de projets d'émissions spécifiquement canadiennes.
- Rehausser la qualité et le caractère distinctif des émissions canadiennes soutenues.
- Accroître l'auditoire global des émissions spécifiquement canadiennes.[65]

---

64 *Résumé à partir de FCTPC-Lignes directrices du Programme de participation au capital, 1997-1998, p.5.*

65 *Le libellé de ces objectifs est différent dans les lignes directrices du Programme des droits de diffusion et celles du Programme de participation au capital de 1998-1999, mais les deux documents traduisent la même intention.*

Malgré ces objectifs, les critères de sélection des projets sont demeurés relativement inchangés. Du point de vue du contenu canadien, 8 points sur 10 du BCPAC suffisent pour être admissible au financement du PPC et du PDD. Toutefois, pour être admissible à une prime d'émission spécifiquement canadien pour le PDD, la production devait satisfaire à d'autres critères.[66] La prime d'émission spécifiquement canadienne offrait 5 % de plus du budget de l'émission de la part du PDD.

Pour 1999-2000, les quatre exigences d'admissibilité des projets sont les suivantes :

- L'émission parle aux Canadiens et reflète des thèmes et des sujets canadiens.
- Le projet a 10 points sur 10 selon l'échelle du BCPAC.
- Les droits sous-jacents sont possédés et développés significativement par des Canadiens.
- Le projet est tourné et monté principalement au Canada.

Les exigences d'admissibilité sont adaptées à chaque genre mais respectent généralement ces principes. Ces exigences découlent de l'accent accru sur la programmation spécifiquement canadienne. Aujourd'hui, le FCT impose les exigences de contenu canadien les plus strictes de tout mécanisme de financement ou autre mécanisme de la politique gouvernementale pour soutenir la production télévisuelle et la programmation.

Bien que l'accent accru sur le financement de productions spécifiquement canadiennes ait été l'évolution la plus remarquable du Fonds, il y a eu d'autres changements également. Les principaux changements sont les suivants, tous ayant été introduits au cours des deux dernières années.

1. Échéances des demandes

Un autre changement important a été les dates fixées pour les demandes faites au PPC. Dans le passé, il n'y avait aucun délai établi pour les demandes car les décisions sur le financement se fondaient sur les critères de sélection. De nouvelles dates étaient nécessaires afin de coordonner le processus du PPC avec les décisions de classement prises par le PDD, qui nécessitaient dans de nombreux cas de connaître le mondant du capital qui serait fourni avant la prise de ses décisions sur les attributions. Par conséquent, des dates limites ont été établies pour les demandes au PPC en 1998-1999.

---

66 *Ces critères dépendaient du genre, les dramatiques, les émissions pour enfants et les documentaires devant satisfaire à trois des sept critères, et les arts de la scène et les variétés devant satisfaire à trois critères supplémentaire pour la prime d'émission spécifiquement canadienne.*

En 2000-2001, il y aura des dates multiples pour les demandes et le dépôt au PDD précédera le dépôt au PPC.

2. Premier arrivé, premier servi

Pour les trois premières années du Fonds, les approbations du PDD étaient faites selon le principe premier arrivé, premier servi, ce qui a changé en 1999-2000 et le PDD a adopté un système de classement qui a permis aux producteurs et aux radiodiffuseurs d'influer sur le financement des projets.

3. Un seul formulaire de demande

Le FCT a fusionné ses formulaires de demande en 1999-2000, réduisant ainsi la paperasserie pour les demandeurs.

4. Changements touchant la Société Radio-Canada

En 1998-1999, 45 à 55 % du financement du PPC et jusqu'à 50 % du financement du PDD était attribué aux producteurs indépendants ayant une entente de droits de diffusion avec la Société Radio-Canada. En 1999-2000, les productions autorisées par la SRC pouvaient obtenir jusqu'à 45 à 55 % du PPC et jusqu'à 38 % du PDD pour la programmation télévisuelle, à l'exception des coproductions officielles et des productions en langue autochtone. En 2000-2001, l'enveloppe distincte de la SRC disparaîtra. Ces changements ont été annoncés mais ne sont pas encore en vigueur.

Le résultat de ce changement est significatif en ce que la SRC devra être en concurrence avec les radiodiffuseurs privés pour le financement. Comme le financement du côté du PDD est basé, du moins en partie, sur les droits de diffusion des radiodiffuseurs, la SRC peut être quelque peu défavorisée. Son budget fixe indique que la SRC peut ne pas être en mesure d'augmenter les droits de diffusion pour être concurrente. Par contre, il n'y aura aucune limite au montant total auquel la SRC peut avoir accès.

En résumé, les lignes directrices du PPC et du PDD ont changé à chaque année d'existence du Fonds. Ces changements ont accru l'accent sur les thèmes spécifiquement canadiens, précisé l'orientation sur des genres spécifiques, répondu à un excès de demandes par rapport aux fonds disponibles et aux préoccupations des producteurs et des radiodiffuseurs concernant les critères de sélection, la transparence, le calendrier et la coordination entre le PDD et le PPC. Toutefois, les changements ont également contribué à une confusion chez les producteurs, qui est examinée plus loin dans le rapport.

G. Questions relatives à la mission

Les objectifs du FCT ne sont pas nécessairement complémentaires. En administrant le programme, le FCT doit faire des compromis et équilibrer des impératifs parfois conflictuels. Par exemple, les objectifs comprennent l'accroissement de la qualité et de la quantité de la production canadienne et l'encouragement de la production régionale. L'augmentation de la qualité des productions canadiennes peut mieux se réaliser par des productions à budget supérieur, ce qui peut être miné en essayant d'augmenter le nombre de projets financés. De plus, bien qu'il y ait des entreprises de production de grande qualité dans toutes les régions du pays, l'expertise et la capacité de générer le financement des dramatiques à gros budget sont concentrées dans quelques centres. Ainsi, nous pouvons conclure qu'il est difficile d'obtenir la qualité et la quantité dans toutes les régions en même temps avec des ressources limitées.

Par contre, l'aide à la production régionale peut être compatible avec le concept d'augmentation du nombre de productions spécifiquement canadiennes. Les productions régionales sont susceptibles de refléter un point de vue régional et de permettre une expression régionale spécifiquement canadienne.

De même, on peut soutenir qu'il y a compatibilité entre l'augmentation de la quantité des productions canadiennes et la contribution à la création d'emplois. Plus il y a de productions, plus il y a d'emplois. Toutefois, cela peut soulever des questions sur la nature des emplois créés. Les productions à budget supérieur tendent à offrir plus d'emplois hautement spécialisés aux Canadiens.

L'accroissement de la capacité du Canada de produire et de distribuer des émissions à l'étranger et d'augmenter la production d'émissions spécifiquement canadiennes peut présenter le plus grand défi. Les émissions spécifiquement canadiennes portent souvent sur des sujets très particuliers et locaux qui ne sont pas faciles à comprendre hors du pays. Des émissions comme *This Hour has 22 Minutes* ou *Air Farce*, spécifiquement canadiennes, n'ont pas un marché international facile. Les émissions de langue française ont des marchés d'exportations encore plus limités que les émissions de langue anglaise, dans certains cas à cause des dialectes locaux qui réduisent le marché international. De plus, le sens distinctif de l'humour d'une émission comme *La Petite Vie*, qui fait un malheur au Canada français, ne correspond pas nécessairement aux goûts des autres marchés de langue française. Cela ne suggère pas que les ventes internationales d'émissions spécifiquement canadiennes ne sont pas possibles - après tout, certaines miniséries comme *Anne of Green Gables* et *Les Filles de Caleb* ont eu beaucoup de succès à l'étranger, sauf que ces réussites tendent à avoir été l'exception plutôt que la règle.

En résumé, les objectifs mixtes du FCT ont créé des tensions. Le gouvernement n'a pas établi les priorités de ses objectifs. Avec le temps, l'orientation a été d'essayer de réaliser plusieurs priorités en soutenant la production d'émissions spécifiquement canadiennes. On ne peut dire avec certitude si cela a été le résultat de la nécessité de rationaliser l'affectation des rares ressources, d'une reconnaissance que le financement ne peut être justifié que pour des motifs culturels, ou parce que le soutien de productions spécifiquement canadiennes est en réalité une priorité de premier plan. La politique gouvernementale n'est pas assez lucide pour nous permettre d'établir

quelles devraient réellement être les priorités. Un énoncé de politique de la part du gouvernement serait très bénéfique et pourrait aider à rationaliser le processus d'attribution du Fonds.

Recommandations

- Nous recommandons que le FCT soit établi clairement comme fonds culturel plutôt que comme fonds industriel ou une combinaison des deux. Il faudrait publier un énoncé de politique articulant cette mission culturelle.

- Nous recommandons que les objectifs du Fonds canadien de télévision soient clarifiés et que l'on rende compte régulièrement de leur réalisation.

IV
L'impact du FCT

Notre mandat nous demandait de déterminer si le FCT a eu un impact positif sur l'industrie canadienne de la production télévisuelle, de la radiodiffusion et de la câblodistribution dans les domaines suivants :

- Effectif-téléspectateurs.
- Qualité des produits canadiens.
- Emploi et vitalité des entreprises canadiennes.
- Disponibilité des produits canadiens.
- Objectifs relatifs aux genres, aux régions et aux minorités linguistiques.

Ce chapitre se termine par une analyse de l'impact du FCT sur le mandat du Fonds, c'est-à-dire son impact sur la production d'émissions spécifiquement canadiennes.

A. L'impact sur l'effectif-téléspectateurs

1. Échantillon

Le but de l'examen des statistiques sur l'effectif-téléspectateurs était de déterminer si les productions financées par le FCT ont pu attirer des auditoires comparables aux émissions non financées par le FCT. Notre analyse a été très limitée par la rareté des données. Dans cette section, nous fournissons de l'information sur notre échantillon et les contraintes qu'il imposait. Suit une répartition des données par genre et par langue.

Nous avons obtenu des données sur l'effectif-téléspectateurs de Nielsen Media Research. Nous avons sélectionné 130 émissions (financées et non financées) produites pour la saison 1998-1999. Dans notre échantillon, 24 émissions n'avaient pas été diffusées en avril 1999 (notre date limite). Quelque 33 autres émissions n'ont pu être suivies parce que le nom de l'émission avait changé, parce que Nielsen n'avait pas accès au canal (TVA et TV5) ou que les grilles horaires avaient changé. Enfin, nous avons pu obtenir des

statistiques sur l'effectif-téléspectateurs pour 73 émissions financées et non financées - un très petit échantillon. En conséquence, notre capacité de tirer des conclusions générales sur l'effectif-téléspectateurs des émissions financées par le FCT a été limitée. Cette contrainte s'est aggravée lorsque nous avons essayé d'analyser l'effectif-téléspectateurs par genre.

Afin d'améliorer notre capacité de tirer certaines conclusions, nous avons obtenu d'autres données commandées à Nielsen par Téléfilm. Nous avons intégré ces données aux nôtres pour obtenir un échantillon de 90 émissions. Cet échantillon demeurait très réduit, mais il a amélioré notre capacité de tirer des conclusions limitées pour certains genres.

Les données de Nielsen n'étant pas fournies d'une manière consolidée, notre analyse nécessite une explication.

- Comme première étape, nous avons calculé une « moyenne de l'auditoire moyen », c'est-à-dire que nous avons calculé une moyenne de l'effectif-téléspectateurs à partie des données de chacune des tranches horaires fournies par Nielsen. Toutefois, l'auditoire moyen n'offre pas des statistiques entièrement exactes à cause de ce que Nielsen appelle « le dédoublement ». Ce dédoublement veut dire que des téléspectateurs peuvent regarder une émission concurremment et pendant des durées différentes. Cela signifie que pour avoir vu une émission complète, il peut falloir plusieurs périodes devant l'écran. En théorie, à la première période, le téléspectateur pourrait regarder l'émission 5 minutes, 10 minutes à la deuxième période (dans une tranche horaire différente) et regarder les 15 dernières minutes au cours d'une troisième période. Toutefois, les « audimètres » de Nielsen compteront le téléspectateur pour chacune des périodes devant l'écran. Ce dédoublement peut ne pas se produire dans la plupart des cas, mais il biaise les données quelque peu et on doit en tenir compte dans l'analyse finale. Le même phénomène s'applique aux émissions financées par le FCT et non financées par le FCT. Ainsi, l'impact est perçu selon l'ensemble de l'échantillon.

- Les productions dramatiques peuvent être diffusées à plusieurs reprises et dans des tranches horaires différentes. Généralement, la première diffusion de la production nous offre le meilleur indicateur de sa popularité. Pour cette raison, les données sur l'effectif-téléspectateurs utilisées pour indiquer celui des dramatiques viennent de la première diffusion d'une production donnée.[1]

---

[1] *Bien que nous ayons l'intention d'utiliser des données cumulatives sur l'effectif-téléspectateurs ou des impressions brutes des productions dramatiques, nous nous sommes inquiétés qu'étant donné que notre période d'examen n'était que de 8 mois, cela puisse conduire à des conclusions inappropriées. Le nombre d'épisodes vus sur une période de 8 mois peut différer d'une série à une autre. En conséquence, une série de 12 épisodes semblerait avoir un effectif-téléspectateurs supérieur à l'aide des impressions brutes qu'une série de 10 épisodes diffusée au cours de la même période. Comme les radiodiffuseurs diffusent souvent leurs séries canadiennes importantes jusqu'à trois fois sur deux ans, il aurait été très difficile de suivre l'effectif-*

- D'autres données de Nielsen sur l'effectif-téléspectateurs ont été fournies par Téléfilm. Comme Téléfilm analysait les données de la même manière, ces données ont été intégrées aux données que nous avons obtenues de Nielsen. Les données de Téléfilm sont marquées par un astérisque (*).

Nous reconnaissons que notre analyse des données ne suit pas strictement les principes scientifiques de l'analyse des données. Toutefois, les données fournies par Nielsen imposaient des limites strictes quant à leur manipulation. Malgré ce fait, la moyenne de l'auditoire moyen nous offre une indication générale de l'effectif-téléspectateurs global, si imparfaite soit-elle.

Nous avons été particulièrement limités dans notre analyse des productions de langue française. Dans trois cas - documentaires, arts de la scène et émissions pour enfants de langue française - nous n'avons pu obtenir des statistiques sur l'effectif-téléspectateurs que pour des émissions financées par le FCT. Il nous a été impossible de déterminer et d'obtenir des statistiques sur des émissions comparables non financées par le FCT.

Cependant, nous avons tiré certaines conclusions limitées sur l'effectif-téléspectateurs des autres genres.

2. Dramatiques

a) Dramatiques de langue anglaise

Dans l'ensemble, les statistiques indiquent que les productions dramatiques financées par le FCT ont pu attirer un auditoire plus important que celles qui n'ont pas obtenu de financement. Dans le tableau IV-1 qui suit, les émissions financées par le FCT sont présentées en caractères gras, mais non les émissions non financées. Le tableau est divisé en quatre regroupements. Le premier compare les séries sur lesquelles des statistiques sur l'auditoire national sont disponibles. Le deuxième regroupement compare les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs pour la région Toronto-Hamilton seulement. Bien que certaines de ces émissions soient diffusées au plan national et que nous disposions de données nationales, les données comparatives ne pouvaient figurer que pour cette région. Les regroupements 3 et 4 présentent des statistiques sur l'effectif-téléspectateurs d'émissions d'un seul épisode.

---

téléspectateurs cumulatif. Toutefois, le fait de ne pouvoir suivre l'offre multiple affecte le coût par donnée-téléspectateur présenté plus loin dans cette section.

Tableau IV-1

Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs pour les dramatiques de langue anglaise - statistiques nationales

Groupe 1: Séries

Nom	AA
*Da Vinci's Inquest CBC	812
Made in Canada—Series I [2]	713
Nothing Too Good for a Cowboy CBC	653
*Emily of New Moon CBC	640
*Cold Squad CTV	618
*Wind at My Back CBC	593
*Power Play CTV	559
Nikita CTV	504
Foolish Heart CBC	305
*Riverdale CBC	276
Rolie Polie Olie CBC	120
Kevin Spencer Comedy Network	29

*Données de Téléfim

Groupe 3: Émissions d'un seul épisode

Nom	AA
The David Milgaard Story CTV	1557
The Waiting Game CTV	1065
In the Blue Ground CBC	1022
The Sue Rodriguez Story CBC	1018

2 *Made In Canada—Series I n'a pas été financée par le FCT bien que les derniers épisodes (7 à 19) l'aient été. La SRC considère qu'il s'agit d'une émission des arts de la scène ou de variétés, mais l'émission a été financée pour les derniers épisodes dans la catégorie des dramatiques.*

Données globales pour la région Toronto-Hamilton

Groupe 2 : Séries

Outer Limits Global	251
Psi Factor Global	**183**
Traders Global	**131**
Student Bodies Global	97

Groupe 4: Émissions d'un seul épisode

Jenny & the Queen of Light Global	138

Dans deux groupements, les émissions financées par le FCT ont un effectif-téléspectateurs élevé par rapport à des émissions comparables pour lesquelles nous avons obtenu des statistiques. En fait, les séries financées par le FCT ont un effectif supérieur pour six des dix émissions pour lesquelles nous avons pu obtenir des données. Pour le groupe montrant seulement la région de Toronto-Hamilton, les émissions financées par le FCT ont leur propre effectif.

Il est à noter que l'émission Psi Factor n'est plus financée parce que le producteur n'a pas demandé de financement en 1999-2000, première année pour laquelle les quatre exigences essentielles s'appliquaient. Il se peut que Traders obtienne cumulativement de meilleurs auditoires que ce que reflètent les chiffres pour Toronto-Hamilton parce qu'elle est diffusée sur CBC et sur Global. L'auditoire inférieur de Global peut résulter de sa diffusion en même temps que ER - l'émission la plus populaire à la télévision - et parce que les Canadiens peuvent également voir l'émission sur CBC. En fait, Traders est considéré par bon nombre dans l'industrie comme l'émission spécifiquement canadienne ayant le plus de succès.

b) Dramatiques de langue française

L'effectif-téléspectateurs des productions dramatiques de langue française - financées et non financées par le FCT - est de beaucoup supérieur à celui des productions dramatiques de langue anglaise. Cette différence peut être attribuée en grande partie à la préférence pour la télévision américaine chez les Canadiens anglophones. Alors que la plupart (59 %) des Canadiens de langue anglaise peuvent regarder les canaux américains au moins 50 % du temps et le font, moins de 20 % des Québécois de langue française passent la plupart de leur temps à regarder les canaux américains.[3] Les émissions canadiennes de langue française sont plus pertinentes au plan culturel pour les Québécois de langue française parce qu'elles décrivent leurs nuances linguistiques, leur environnement, les questions qui les touchent, et présentent les vedettes que les téléspectateurs connaissent bien. Cela peut expliquer la popularité d'une émission comme La petite vie.

---

3 *Audience Viewing Habits and Attitudes with respect to Programming and Canadian Content*. http://www.crtc.gc.ca/ENG/PROC-BR/Corp/crp9809c.htm. p.3

Bien que l'effectif-téléspectateurs des émissions dramatiques francophones financées et non financées soit élevé, les émissions non financées par le FCT de notre échantillon limité semble attirer un auditoire supérieur. Parmi les explications possibles, mentionnons la popularité des nouveaux docudrames produits sans scénarios ou sans acteurs professionnels. Ces docudrames « de la vraie vie » peuvent obtenir des résultats inattendus et être très fascinants.

Tableau IV-2
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des dramatiques de langue française

Groupe 1: Séries francophones

Nom	AA
Métier Policier (Docudrame)[4] TQS	4078
Fils à Papa (Docudrame) TQS	3160
La petite vie Radio-Canada	3079
***KM/H TVA**	**1111**
***Diva I/II TVA**	**1052**
***Radio Radio-Canada**	**1015**
***Caserne 24 Radio-Canada**	**1011**
Opération Tango (limited series) TQS	**480**
Watatatow Radio Canada	**427**

*Données de Téléfilm

Groupe 3 : Émissions d'un seul épisode

Nom	AA
Zaza D'abord Radio-Canada	**827**

3. Documentaires

a) Documentaires de langue anglaise

Les productions documentaires de langue anglaise financées par le FCT ont obtenu un effectif-téléspectateurs meilleur ou comparable aux documentaires de langue anglaise non financés des canaux spécialisés. Il semble y avoir une importante différence entre l'auditoire des canaux spécialisés et l'auditoire des grands réseaux. Comme les statistiques sur les séries et les documentaires ponctuelles l'indiquent, la SCR peut attirer un effectif-téléspectateurs de beaucoup supérieur

[4] *Les premiers épisodes de Métier Policier ont été financés par le FCT*

à celui des canaux spécialisés, ce qui peut être attribuable à la préférence des téléspectateurs pour les réseaux nationaux ou à l'incapacité de n'importe quel canal spécialisé d'attirer un vaste auditoire pour une émission donnée.

Tableau IV-3
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des documentaires de langue anglaise

Groupe 1 : Séries

Nom	AA
The Nature of Things[5] CBC	390
***Champions of the Wild** **Discovery**	**49**
***Foodessence I/II** **Life**	**35**
***Flight Path II/III** **Discovery**	**33**
Great Canadian Parks **Discovery**	**29**
Inferno **Life**	**23**
The Canadians[1] History	22
Historyland **History**	**20**
***Whole Notes** **Bravo**	**19**
Trendsponding Life	17
It Seems Like Yesterday **History**	**16**
Beyond Medicine WTN	9.5
Acorn, The Nature Nut—VI Discovery	9
Expecting a Child **WTN**	**6.5**

*Données de Téléfilm

Groupe 3 : Émissions d'un seul épisode

Nom	AA
Kurt Browning CBC	942
Life and Times of Terry Fox **CBC**	**542**

5 *The Nature of Things et The Canadians sont des regroupements comportant diverses émissions. Certains des épisodes ont obtenu le financement du FCT.*

Région Toronto-Hamilton

Groupe 2 : Séries

Titans City TV	6

Groupe 4 : Émissions d'un seul épisode

Norman Jewison Tribute Global	108
To Have and To Hold ONT TV	87

b) Documentaires de langue française

Nous n'avons pu déterminer les productions documentaires de langue française non financées par le FCT. Par conséquent, les chiffres qui suivent offrent simplement une perspective sur l'effectif-téléspectateurs des documentaires financés par le FCT. Étant donné la différence de l'auditoire potentiel entre le Canada anglais et le Canada français, il semble que les canaux spécialisés francophones attirent des auditoires raisonnables pour les documentaires de langue française financés par le FCT (se référer au tableau IV-3).

Tableau IV-4
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des documentaires de langue française

Séries

Nom	AA
Biographies **Canal D**	13
Ecce Homo **Canal Vie**	12.5
Lignes de vie **Canal Vie**	11

4. Variétés et arts de la scène

Le FCT regroupe régulièrement les variétés et les arts de la scène en raison du petit nombre d'émissions des arts de la scène. Nous avons choisi de faire de même en raison du nombre relativement limité de projets des arts de la scène que nous avons pu suivre. Nous avons déterminé les émissions de variétés comme telles dans les tableaux suivants.

a) Variétés et arts de la scène de langue anglaise

Les émissions de variétés et des arts de la scène de langue anglaise ayant obtenu le financement du FCT ont assez bien réussi. L'émission à un seul épisode la plus regardée que nous avons suivie a été financée par le FCT et trois des cinq

premières séries que nous avons suivies l'ont également été. Encore là, il vaut la peine de comparer les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs de la CBC et du Comedy Network. Les chiffres montrent que l'effectif-téléspectateurs des canaux spécialisés tend à être inférieur à celui des réseaux, ce qui aide à mettre en perspective les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des documentaires présentées aux tableau IV-3 et IV-4.

Tableau IV-5
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des émissions de variétés et des arts de la scène de langue anglaise

Séries

Nom	AA
Royal Canadian Air Farce CBC (variétés)	923
This Hour has 22 Minutes CBC (variétés)	**876**
New Red Green Show CBC (variétés)	**776**
Sketchcom CBC (variétés)	**455**
Just for Laughs CBC (variétés)	395
Just for Laughs Comedy Network (variétés)	40
Tom Green Show Comedy Network (variétés)	**39**
Café Campus Blues* Bravo (variétés)	**3.5**
Jazz cabaret Bravo (variétés)	**3**

*Bilingue

Émissions à un seul épisode

Nom	AA
This Hour has 22 Minutes (XMAS) CBC (variétés)	**1371**
Royal Canadian Air Farce (XMAS) CBC (variétés)	1088
New Red Green Show (XMAS) CBC (variétés)	**743**
The Gemini Awards CBC	654
The Governor General Awards CBC	646
Joni Mitchell Special CBC	334

b) Variétés et arts de la scène de langue française

Encore là, il nous a été impossible d'obtenir les noms des émissions de variétés et des arts de la scène de langue française n'ayant pas obtenu le financement du FCT.

Tableau IV-6
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des émissions de variétés et des arts de la scène de langue française

Séries

Nom	AA
La fin du monde est à 7h TQS	
100 Chansons Canal D	**18**
Festival de Jazz de MTL 98 Bravo	**5**

Émissions à un seul épisode

Nom	AA
Québec en Humour TQS (Variétés)	**1261**

5. Émissions pour enfants

a) Émissions pour enfants de langue anglaise

Les émissions pour enfants de langue anglaise financées par le FCT ont beaucoup de succès, attirant plus de téléspectateurs que les émissions non financées. En fait, 7 des 10 premières émissions que nous avons pu suivre sont des émissions financées par le FCT. Les statistiques indiquent que les canaux spécialisés et la SRC attirent des auditoires comparables.

Tableau IV-7

Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des émissions pour enfants de langue anglaise

Séries

Nom	AA
Shirley Holmes YTV	**126**
Are You Afraid of the Dark YTV	123
***Worst Witch YTV**	**120**
Anatole YTV	**117**
Scoop and Doozie CBC	**113**
My Hometown YTV	**106**
***Incredible Story Studio YTV**	**98**
Wimzie's House CBC	95
Theodore Tugboat CBC	91
The Little Lulu Show Family Channel	**71**
Deepwater Black YTV	66
***Panda Bear Daycare YTV**	**65**
Franklin Family Channel	**43.5**
Believe It or Not Family Channel	**30.5**
Once Upon a Hamster YTV	**30**
Rolie Polie Olie CBC	120

*Données de Téléfilm

b) Émissions pour enfants de langue française

Encore là, notre liste d'émissions ne comprend aucune émission pour enfants n'ayant pas obtenu le financement du FCT. Toutefois, une comparaison avec les émissions pour enfants de langue anglaise démontre que les émissions pour enfants de langue française, qui ont un auditoire potentiel de beaucoup inférieur, réussissent bien. En fait, Watatatow attire un auditoire supérieur à celui de toute émission pour enfants de langue anglaise que nous avons suivie.

Tableau IV-8
Statistiques sur l'effectif-téléspectateurs des émissions pour enfants de langue française

Séries

Nom	AA
Le retour des débrouillards **Radio-Canada**	**140**
Rouli-Roulotte **Radio-Canada**	**57**
Pinpon **Canal Famille**	**33**

6. Coût par téléspectateur par heure

En plus d'examiner les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs d'émissions et de genres spécifiques, nous avons pu obtenir des statistiques sur le coût par téléspectateur par heure. À l'exception des données sur l'effectif-téléspectateurs, les données du tableau IV-9 ont été fournies par Téléfilm Canada. Les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs produites par Téléfilm sont marquées d'un astérisque (*). Les autres statistiques sur l'effectif-téléspectateurs sont tirées du sondage Nielsen mené pour cette étude. Le sondage de Téléfilm a fourni des données sur un échantillon plus important que le nôtre, et nous avons éliminé les émissions n'ayant pas été diffusées pendant la même période (septembre 1998 à avril 1999).

Une comparaison du coût par téléspectateur par heure présente des points intéressants:

- Les dramatiques de langue anglaise coûtent beaucoup plus par téléspectateur que les dramatiques de langue française, ce qui est compatible avec la constatation que les productions dramatiques de langue anglaise ont en général des budgets de production supérieurs à ceux de langue française. Il faut garder à l'esprit que les dramatiques canadiennes de langue anglaise doivent faire concurrence, en les confrontant, aux dramatiques américaines populaires à gros budget et bien promues offertes dans la même langue par les stations canadiennes et les stations étrangères. En même temps, il ne faut pas oublier que les émissions dramatiques de langue anglaise ont un plus grand potentiel d'attirer les téléspectateurs aux

reprises et un plus grand potentiel d'être vendues à l'étranger. Nous n'avons aucune statistique quant à savoir si les émissions figurant au tableau IV-9 ont en fait été vendues à l'étranger et comment elles se sont comportées à long terme.

- Le coût par téléspectateur des émissions pour enfants - en anglais et en français - est beaucoup plus élevé que le coût pour n'importe lequel des autres genres. Ceci peut être attribuable au fait que l'auditoire potentiel total des émissions pour enfants est faible et que l'effectif-téléspectateurs réel de n'importe quelle émission n'est pas susceptible d'être élevé, augmentant ainsi le coût par téléspectateur.

- L'effectif-téléspectateurs des documentaires étant plus faible qu'il tend à l'être pour les dramatiques, le coût par téléspectateur est souvent plus élevé que le coût par heure par téléspectateur des dramatiques.

Les deux tableaux suivants présentent une répartition du coût par téléspectateur par heure par genre (tableau IV-9a) et par langue (tableau IV-9b).

Tableau IV-9a
Coût par téléspectateur par heure

	Épisodes	Durée	Heure	Budget	$ heure	Téléspect.	$ chacun
Enfants							
Adventures of Shirley Holmes III (The)	13	30	6,5	$6,400,000.00	$984,615.38	126,000.00	7,81
*Incredible Story Studio II	13	30	6,5	$4,475,000.00	$688,461.54	98,000.00	7,03
*Panda Bear Daycare/Ruffus The Dog	26	15	6,5	$1,999,000.00	$307,538.46	65,000.00	4,73
Pin Pon III	65	30	32,5	$2,233,833.00	$68,733.32	33,000.00	2,08
Moyenne							**5,41**
Documentaire							
*Champions of the Wild III	13	30	6,5	$2,047,500.00	$315,000.00	49,000.00	6,43
*Foodessence II (27-52)	26	30	13	$1,569,940.00	$120,764.62	35,000.00	3,45
Life & Times of Terry Fox	1	60	1	$176,920.00	$176,920.00	542,000.00	0,33
*Whole Notes I (1-6)	6	30	3	$740,439.00	$246,813.00	19,000.00	12,99
Moyenne							**5,80**
Dramatique							
*Caserne 24 (aka: P'tits Coeurs Les)	26	30	13	$4,823,000.00	$371,000.00	1,011,000.00	0,37
*Cold Squad II	15	60	15	$14,550,000.00	$970,000.00	618,000.00	1,57
*Diva II (21-38)	18	60	18	$8,559,000.00	$475,500.00	1,052,000.00	0,45
*Emily of New Moon III	13	60	13	$14,100,000.00	$1,084,615.38	640,000.00	1,69
In the Blue Ground	1	120	2	$2,825,000.00	$1,412,500.00	1,022,000.00	1,38
*KM/H	22	30	11	$2,164,595.00	$196,781.36	1,111,000.00	0,18
Nothing Too Good For A Cowboy I	13	60	13	$12,805,000.00	$985,000.00	653,000.00	1,51
*Power Play I	13	60	13	$15,600,000.00	$1,200,000.00	559,000.00	2,15
*Radio	13	60	13	$4.810.000.00	$370,000.00	1,015,000.00	0,36
*Riverdale II	11	60	11	$6,262,113.00	$569,283.00	276,000.00	2,06
*Wind At My Back IV (40-52)	13	60	13	$11,500,000.00	$884,615.38	593,000.00	1,49
Zaza D'Abord	1	120	2	$340,000.00	$170,000.00	827,000.00	0,21
Hard Time: The David Milgard Story	1	120	2	$3,225,000.00	$1,612,500.00	1,557,000.00	1,04
Opération Tango	5	60	5	$4,498,254.00	$899,650.80	480,000.00	1,87
Moyenne							**1.09**

Source : Les données sur le nombre d'épisodes, la durée des émissions et les budgets ont été fournies par Téléfilm Canada. Les données sur l'effectif-téléspectateurs ont été fournies par Nielsen Media Research à l'exception des émissions précédées d'un astérisque; Téléfilm Canada a fourni les données sur l'effectif-téléspectateurs de ces émissions.

Tableau IV-9b
Coût par téléspectateur par heure

	Épisodes	Durée	Heures	Budget	$ heure	Téléspect.	$ chacun
Anglais							
Adventures of Shirley Holmes III (The)	13	30	6,5	$6 400000,00	$984 615,38	126000	7.81
*Champions of the Wild III	13	30	6,5	$2 047500,00	$315 000,00	49000	6.43
*Cold Squad II	15	60	15,0	$14550000,00	$970 000,00	618000	1.57
*Emily of New Moon III	13	60	13,00	$14 100000,00	$1084615,38	640000	1.69
*Foodessence II (27-52)	26	30	13,00	$1 569940,00	$120 764,62	35000	3.45
*Incredible Story Studio II	13	30	6,50	$4 475000,00	$688 461,54	98000	7.03
*Panda Bear Daycare/Ruffus The Dog	26	15	6,50	$1 999000,00	$307 538,46	65000	4.73
*Power Play I	13	60	13,00	$15600000,00	$1200000,00	559000	2.15
*Riverdale II	11	60	11,00	$6 262113,00	$569 283,00	276000	2.06
*Whole Notes I (1-6)	6	30	3,0	$740 439,00	$246 813,00	19000	12.99
*Wind At My Back IV (40-52)	13	60	13	$11500000,00	$884 615,38	593000	1.49
Hard Time: The David Milgard Story	1	120	2,00	$3 225000,00	$1 612500,00	1557000	1.04
In the Blue Ground	1	120	2,0	$2 825000,00	$1 412 500,00	1022000	1.38
Life & Times of Terry Fox	1	60	1,0	$176 920,00	$176 920,00	542000	0.33
Nothing Too Good For A Cowboy I	13	60	13,0	$12805000,00	$985 000,00	653000	1.51
Moyenne							**3.71**
Français							
*Caserne 24 (aka: P'tits Coeurs Les)	26	30	13,0	$4 823000,00	$371 000,00	1011000	0.37
*Diva II (21-38)	18	60	18,0	$8 559000,00	$475 500,00	1052000	0.45
*KM/H	22	30	11,0	$2 164595,00	$196 781,36	1111000	0.18
*Radio	13	60	13,0	$4 810000,00	$370 000,00	1015000	0.36
Pin Pon III	65	30	32,5	$2 233833,00	$68 733,32	33000	2.08
Zaza D'Abord	1	120	2,0	$340 000,00	$170 000,00	827000	0.21
Opération Tango	5	60	5,00	$4 498254,00	$899 650,80	480000	1.87
Moyenne							**0.79**

Source : Les données sur le nombre d'épisodes, la durée des émissions et les budgets ont été fournies par Téléfilm Canada. Les données sur l'effectif-téléspectateurs ont été fournies par Nielsen Media Research à l'exception des émissions précédées d'un astérisque; Téléfilm Canada a fourni les données sur l'effectif-téléspectateurs de ces émissions.

7. Conclusion et recommandation

Les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs indiquent que les émissions financées par le FCT attirent un auditoire raisonnable dans certains genres. En particulier, l'effectif-téléspectateurs des émissions dramatiques et des arts de la scène de langue anglaise est très encourageant. Les documentaires de langue française et les émissions pour enfants dans les deux langues financées par le FCT semblent également acceptables. Toutefois, l'échantillon que nous avons analysé est très limité. Afin d'obtenir une analyse concluante, il faudrait un échantillon plus important sur une plus longue période. Cet échantillon devrait comprendre des données qui permettent au FCT d'entreprendre une analyse du coût par téléspectateur sur une année complète, à utiliser pour les renouvellements des séries et comme intrant pour le type de financement qui devrait être fourni selon les

différentes demandes par genre et par langue. Le chapitre VIII de cette proposition présente des renseignements supplémentaires à ce sujet.

Recommandation

- Nous recommandons que le FCT conclue une entente avec Nielsen et/ou BBM pour produire des données sur les cotes d'écoute, sur une base continue, selon les spécifications du FCT.

B. L'impact du FCT sur la qualité

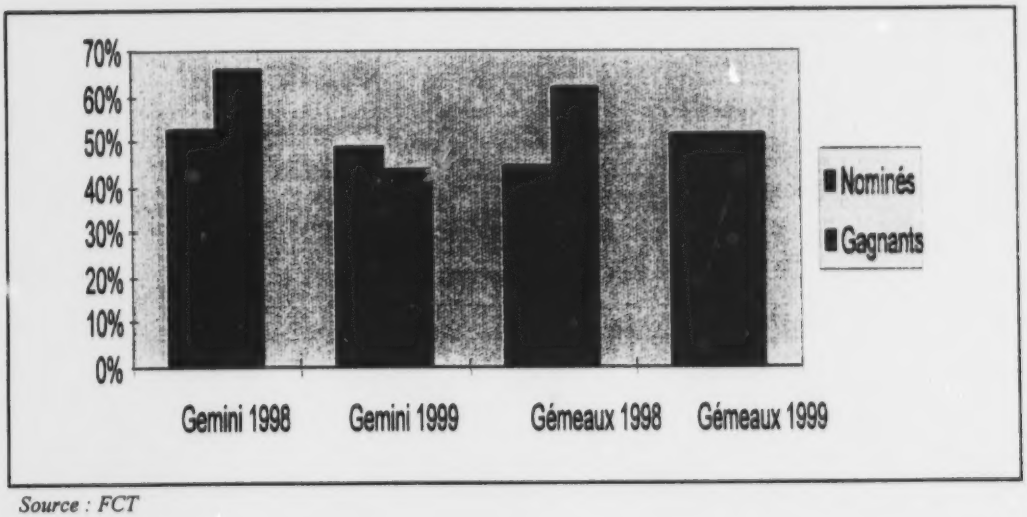
Pour obtenir une compréhension du rôle du FCT dans l'accroissement de la qualité des productions canadiennes offertes, nous avons sollicité des opinions sur la définition de la qualité. On a généralement convenu qu'il n'existe pas une définition unique de la qualité. L'effectif-téléspectateurs dont il a été question ci-dessus peut être un indicateur de la qualité, selon l'hypothèse que plus de téléspectateurs seront attirés par des productions de qualité. Toutefois, la préférence du téléspectateur est très subjective et ne peut pas être considérée comme l'unique indicateur de qualité.

Dans cette section, nous abordons les autres indicateurs éventuels de qualité - soit les prix, les points de vue des critiques et le coût des productions.

1. Les prix

Au Canada, les prix Gemini et leur contre-partie française, les prix Gémeaux, représentent les prix les plus prestigieux pour lesquels les émissions canadiennes peuvent être en nomination. Le tableau IV-10 montre le pourcentage des nominations et des gagnants des Gemini et des Gémeaux qui ont obtenu le financement du FCT en 1998 et en 1999 (les données des années précédentes n'étaient pas disponibles puisque le FCT n' a commencé le suivi des prix qu'en 1998).

Tableau IV-10
Pourcentage des nominations et des gagnants des prix Gemini et Gémeaux ayant obtenu le financement du FCT



Source : FCT

Les résultats semblent comparables entre les deux années. Les émissions financées par le FCT représentent environ 50 % des nominations et des gagnants dans les catégories pour lesquelles les émissions financées par le FCT sont admissibles. Afin d'obtenir une meilleure compréhension de ces résultats, ils ont été comparés au pourcentage des émissions financées par le FCT dans l'industrie de la production canadienne.

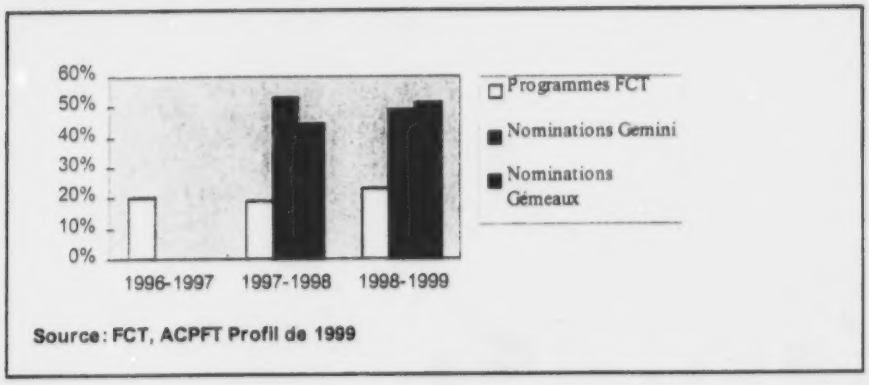
Bien que les statistiques sur le nombre total d'émissions financées par le FCT existent, celles sur les émissions non financées par le FCT n'existent pas. Toutefois, l'ACPFT produit des statistiques sur le volume total de la production cinématographique et télévisuelle au Canada. Au cours des trois dernières années pour lesquelles l'information est disponible, la croissance a été de l'ordre de 3 % par année.[6]

Si nous projetons que le volume total de la production cinématographique et télévisuelle de 1998-1999 a augmenté de 3 %, le pourcentage des émissions obtenant le financement du FCT est passé d'environ 20 % en 1996-1997 à environ 23 % en 1998-1999. Nos extrapolations indiquent que bien que les émissions financées par le FCT représentent environ 23 % de toute la production de l'industrie, elles ont été mises en nomination pour 50 % des Gemini et des Gémeaux. Ces résultats semblent indiquer que les émissions financées par le FCT sont d'une qualité supérieure par rapport aux émissions non financées.

---

6 *Les chiffres sur le volume de production comprennent les budgets de production des productions certifiées par le BCPAC et non certifiées par le BCPAC, le tournage au Canada d'émissions étrangères, les productions non destinées aux salles de cinéma et les productions internes des radiodiffuseurs conventionnels et des canaux spécialisés et payants. Les volumes pour 1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998 ont été de 2,817 M$, 2,940 M$ et 3,005 M$, respectivement. ACPFT, Profil 1999, p. 16.*

Tableau IV-11
Émissions financées par le FCT obtenant des prix en pourcentage du volume total de la production cinématographique et télévisuelle



Source: FCT, ACPFT Profil de 1999

2. Critiques

Les critiques de la programmation canadienne offrent un autre point de vue. Afin d'obtenir de l'information sur les points de vue des critiques sur les émissions financées par le FCT, quatre critiques de la télévision et du cinéma respectées ont été interviewées (un de Vancouver, deux de Toronto et un de Montréal).

Tous les critiques interviewés ont convenu que la qualité globale des émissions canadiennes a augmenté au cours des 10 dernières années, particulièrement ces quelques dernières années. De leur point de vue, le FCT a joué un rôle très important dans l'augmentation de la qualité des émissions offertes aux Canadiens en permettant aux productions d'avoir des budgets plus élevés. En conséquence, les producteurs peuvent faire appel à des auteurs, à des acteurs et à des directeurs plus expérimentés, et se consacrer davantage aux aspects techniques de la production, le résultat étant des émissions de qualité supérieure. Même si la qualité des émissions canadiennes s'est améliorée, le genre dramatique est encore inférieur à la qualité des émissions américaines de leur point de vue. Par contre, les documentaires et les émissions pour enfants sont parmi les meilleurs au monde.

Ce point de vue est compatible avec la perspective présentée dans un sondage du CRTC qui montre que la plupart des téléspectateurs[7] évaluent toujours le jeu, la qualité de la production et la valeur de divertissement des émissions canadiennes à un rang inférieur

---

7 *Le tableau IV-12 vise à comparer la programmation canadienne et la programmation américaine. La programmation canadienne se réfère donc aux émissions de langue anglaise et la programmation québécoise se réfère aux émissions de langue française. La langue maternelle des téléspectateurs peut être l'anglais ou une autre langue. Au Québec, 83 % des 502 répondants étaient francophones, 8 % étaient anglophones et 9 % indiquaient une autre langue maternelle. Dans le reste du Canada, 7 % des 1 101 répondants indiquaient le français comme langue maternelle, 78 % indiquaient l'anglais comme langue maternne et 16 % indiquaient une autre langue.*

aux émissions américaines. Toutefois, l'information et la qualité de la langue - aspects importants des documentaires - sont évaluées plus haut que les productions américaines.

Tableau IV-12
Attitudes de l'auditoire sur les aspects de la qualité

	Émissions américaines		Émissions canadiennes	Émissions québécoises
% se disant très satisfait	**Canada anglais**	**Québec**	**Canada anglais**	**Québec**
Jeu	49	32	29	39
Qualité de la production	48	43	25	26
Valeur de divertissement	41	30	24	22
Information	28	26	40	37
Dialogues	28	19	23	22
Qualité de la langue	24	21	39	21

Source : Rapport du CRTC de septembre 1998, « Habitudes d'écoute et attitudes des téléspectateurs concernant la programmation et le contenu canadien ».

Certains des critiques ont soulevé la question de savoir si le FCT devrait se concentrer sur la promotion des forces de l'industrie télévisuelle canadienne plutôt que de financer des dramatiques à gros budget qui ne peuvent faire concurrence aux productions américaines. Toutefois, ces mêmes critiques reconnaissent que le rôle du FCT est d'offrir au public canadien une solution canadienne.

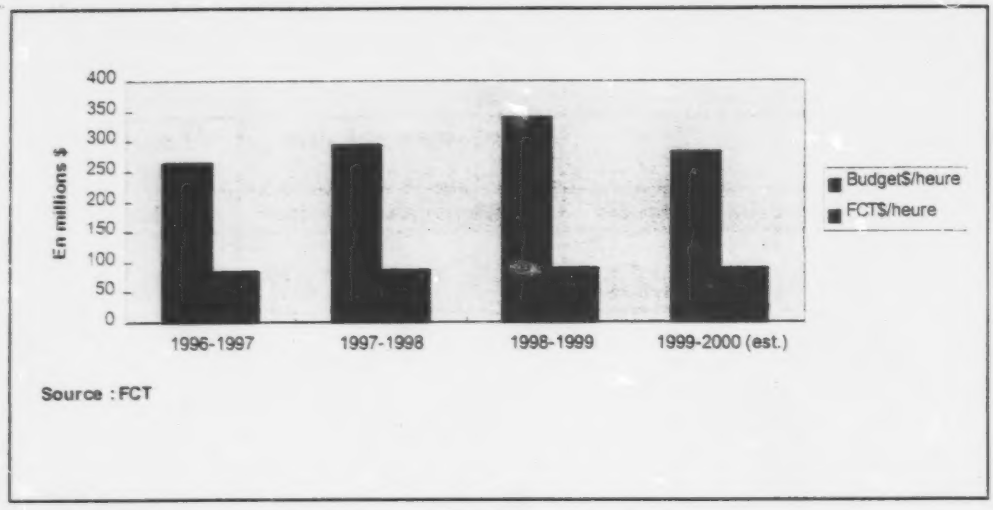
3. Coût de production

Plusieurs intéressés ont indiqué que le coût par heure de programmation est un bon indicateur de la qualité. Cette affirmation se fonde sur la conviction que le coût de production supérieur permet au producteur d'engager des auteurs, des réalisateurs, des acteurs et du personnel technique plus expérimentés, ce qui mène en retour à une qualité supérieure de la production.

Depuis l'établissement du Fonds il y a quatre ans, l'investissement moyen total par heure de production a fluctué, augmentant d'environ 263 250 $ par heure de production en 1996-1997 à 337 490 $ l'heure en 1998-1999, puis diminuant à 282 620 $ l'heure de production en 1999-2000 (tableau IV-13). Il y a eu augmentation globale de l'investissement par heure de production malgré les fluctuations.

Le tableau IV-13 indique également que cette augmentation de l'investissement moyen par heure de production a été atteinte avec un montant relativement constant du financement du FCT par heure, suggérant que les producteurs ont pu utiliser le soutien du FCT pour obtenir un financement supérieur d'autres sources.

Tableau IV-13
Budget de production total et investissement du FCT par heure de production



Source : FCT

C. L'impact du FCT sur l'emploi et la vitalité des sociétés canadiennes

La vitalité des sociétés de production canadiennes est en effet un levier d'emploi. Autrement dit, si le secteur est en santé, l'emploi devrait augmenter. Dans cette section de notre rapport, nous évaluons la vitalité des sociétés de production canadiennes et nous déterminons si les données sur l'emploi soutiennent nos conclusions selon lesquelles la vitalité du secteur s'est améliorée depuis l'introduction du Fonds.

1. La vitalité des sociétés de production canadiennes

Nous avons mesuré la vitalité du secteur de la production canadien de trois façons - en déterminant si l'accès du secteur aux fonds du secteur privé, y compris l'investissement étranger dans les productions canadiennes, avait augmenté, en déterminant si les exportations d'émissions canadiennes avaient augmenté et en déterminant si le nombre de coproductions auxquelles des entreprises canadiennes participent avait augmenté.

a) L'accès au fonds du secteur privé

Tel que nous l'avons indiqué au chapitre II du présent rapport, le nombre de sociétés de production dans toutes les régions du pays capables de créer des émissions de grande qualité a augmenté. Le nombre croissant d'entreprises cotées en bourse qui sont capables d'attirer des capitaux importants et du financement bancaire a aidé à construire une infrastructure grâce à laquelle les producteurs ont les moyens d'investir dans les émissions davantage que par le passé, et d'apporter de nouvelles sources de revenu à leurs projets. Au milieu des années 1980, aucune

société de production canadienne n'était cotée en bourse.[8] On ne peut prétendre que cela peut être attribué uniquement à l'existence du Fonds, étant donné les nombreuses autres formes d'aide disponibles, mais le fonds a joué un rôle.

Depuis, il y a eu une augmentation du financement étranger des productions canadiennes. En 1994-1995, le financement des sources étrangères représentait 7,4 % du financement total. En 1996-1997, le financement étranger représentait 28,6 % du financement total, soit une augmentation de près de 300 %. Toutefois, il y a eu en 1997-1998 une diminution du financement des sources étrangères (américaines et autres) d'environ 190 millions de dollars à environ 175 millions.[9]

Le Rapport d'activités du FCT de 1997-1998 indique que les fonds étrangers représentent 6 % de tous les budgets de télévision et que le financement étranger des émissions obtenant le soutien du Fonds s'élevait à 23 857 656 $. Ce chiffre est considérablement moindre que le montant total de financement étranger disponible et peut être attribué au fait qu'il est plus difficile d'attirer les fonds étrangers pour les émissions spécifiquement canadiennes avant que ces émissions se fassent un nom au Canada. Si leur succès est établi, elles peuvent être vendues à l'étranger. Malheureusement, il n'existe aucune donnée sur les ventes d'émissions financées par le FCT après la production.

b) Exportation d'émissions canadiennes

La vitalité de l'industrie canadienne peut également se mesurer par le nombre d'exportations du secteur du film et de la vidéo. Les données de Statistique Canada indiquent que les exportations de ce secteur ont augmenté de près de 174 % entre 1992-1993 et 1996-1997, passant de 132 millions de dollars à 361,5 millions.[10]

c) Augmentation des coproductions internationales

Le nombre de coproductions est passé de 28 en 1993-1994 à 71 en 1997-1998.[11]

---

8 *Alliance Atlantis, Cinar, Telescene, Nelvana, Coscient, Salter Street, Peace Arch, et Fireworks.*

9 *Jusqu'à ce que les données soient disponibles pour 1998-1999, il n'est pas possible de déterminer si cette diminution représente une tendance.*

10 *Il n'est pas clair qu'il y ait relation entre les activités du Fonds et ses augmentations. Toutefois, malgré le manque de données quantitatives, l'information anecdotique des producteurs soutiendrait la conclusion que cette relation existe.*

11 *Téléfilm Canada, « 20 ans de coproductions sur la scène internationale », www.telefilm.gc.ca en/affint/coprod/20_ans.htm.*

Le Fonds a également augmenté le nombre de productions télévisuelles soutenues de 17 en 1997-1998 à 24 en 1998-1999. Pendant la même période, le nombre d'heures de coproductions de télévision a augmenté de 76 à 120 et les contributions du Fonds ont augmenté de 8 à 11,4 millions de dollars. Ceci a eu pour résultat une importante augmentation des budgets des émissions à diffuser - émissions à contenu canadien de grande qualité qui seront offertes aux auditoires canadiens dans les deux ans suivant la production.

Les producteurs indépendants ayant participé à des coproductions ont indiqué que la présence du Fonds a eu deux effets très bénéfiques pour eux dans ce domaine :

- La capacité d'obtenir un financement du Fonds ainsi que des radiodiffuseurs sous forme de droits de diffusion signifie que le producteur peut attirer des partenaires étrangers et leurs programmes de financement lorsqu'ils existent.

- Les montants supérieurs d'investissement qu'ils peuvent obtenir signifient qu'ils sont en mesure d'exercer un meilleur contrôle créatif et financier, rehaussant ainsi la pertinence pour les auditoires canadiens et maintenant une plus grande portion des recettes après la production.

2. L'emploi

Une mesure pouvant servir à déterminer si le FCT a réalisé cet objectif dans ses deux premières années est le nombre d'emplois directs dans l'industrie. Toutefois, le nombre d'emplois directs dans la création des émissions produites par les indépendants pour la télévision canadienne n'est pas disponible. Tel que nous l'avons noté dans l'état de l'environnement (chapitre II), entre les exercices financiers 1991-1992 et 1997-1998, le nombre d'emplois directs de l'ensemble de l'industrie de la production télévisuelle a augmenté de plus de 87 %.[12] Toutefois, cela comprend l'emploi dans les productions certifiées et non certifiées par le BCPAC, le tournage au Canada d'émissions étrangères, les productions non destinées aux salles de cinéma et les productions internes des radiodiffuseurs. En fait, certaines des personnes interviewées ont indiqué que la majeure partie de cette création d'emploi était attribuable à la croissance du tournage au Canada d'émissions étrangères plutôt qu'à la production canadienne.

En l'absence de données sur l'emploi, nous avons établi une estimation du nombre d'emplois créés grâce au FCT.

---

12 *CFTPA/APFTQ, "The Canadian Film and Television Production Industry, A 1999 Profile", Février 1999.*

D'après une recherche interne associée à l'enquête sur la production cinématographique, Statistique Canada a calculé que pour chaque million de dollars d'activités de production au Canada, 14 personnes sont employées directement dans la production [13] ; ce qui indique que le financement du FCT de 1997-1998 de 161,2 millions de dollars à l'industrie a créé 2250 emplois de plus dans la production.[14]

Si nous utilisons l'ensemble des budgets de production des émissions financées par le FCT, le nombre d'emplois créés est considérable. Comme plusieurs des émissions financées par le FCT ne seraient pas réalisées sans cette contribution, cette extrapolation peut se justifier.

De plus, Statistique Canada estime un multiplicateur d'emplois de 1,24 dans d'autres industries pour chaque personne employée directement dans la production. En conséquence, 2800 autres personnes (estimation) ont été employées dans d'autres secteurs de l'économie grâce aux 161,2 millions de dollars fournis par le Fonds à l'industrie canadienne de la production télévisuelle.

En plus de cette preuve statistique, il vaut la peine de noter que plusieurs des producteurs interviewés pour cette étude ont indiqué que les productions financées par le FCT tendent à utiliser plus de ressources canadiennes que les productions non financées, puisque les fonds supplémentaires offrent aux producteurs plus de souplesse pour embaucher plus d'artistes canadiens et les « meilleurs » artistes canadiens.

La création d'emplois est certainement une retombée importante et valable du FCT. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, on devrait insister davantage sur les objectifs culturels que sur les aspects économiques afin de renforcer l'orientation culturelle du Fonds plutôt que les mécanismes de soutien industriel, dans un environnement de préoccupations globales sur les mécanismes de soutien de l'industrie. Cela ne veut pas dire que l'exigence de 10 points sur 10 ne devrait pas être maintenue. Toutefois, l'intention de cette exigence devrait être axée sur l'importance culturelle du contrôle canadien sur les décisions relatives à la création afin de s'assurer que les productions demeurent « spécifiquement canadiennes » plutôt que sur l'importance économique de la création d'emplois. La création d'emplois continuera très certainement, mais comme avantage secondaire.

---

13 *Les données concernant les impacts du multiplicateur d'emplois directs de Statistique Canada ont été fournies par Patrimoine canadien.*

14 *Dans l'ensemble, les 552 millions de dollars de productions soutenues par le FCT en 1997-1998 ont permis de créer un total de 7528 emplois à plein temps.*

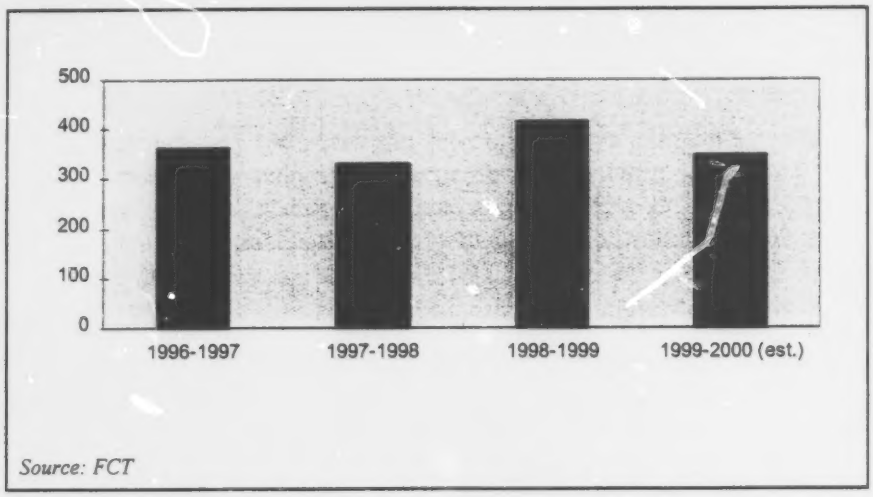
D. L'impact du FCT sur la disponibilité d'émissions canadiennes

La demande de proposition demandait une analyse de l'impact de l'aide fournie par le FCT sur la disponibilité des produits canadiens. Dans cette section, nous examinons les changements quant au nombre d'heures de programmation et au nombre de productions ainsi qu'aux engagements financiers, et nous tirons la conclusion qu'il y a eu une augmentation de la disponibilité d'émissions canadiennes grâce au FCT.

1. Le nombre de productions financées par le FCT et le nombre d'heures

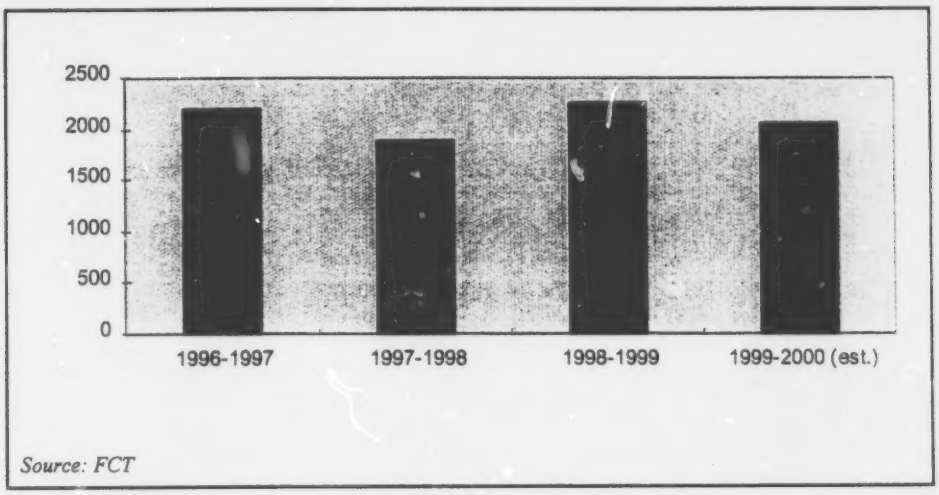
Le montant du financement du FCT disponible a augmenté depuis l'établissement du Fonds, passant de 199 millions de dollars en 1996-1997 à 212 millions en 1998-1999. Toutefois, l'augmentation du financement ne semble pas être assez significative pour avoir un impact sur le nombre total de productions ou sur le nombre d'heures, comme l'indiquent les tableaux IV-14 et IV-15.

Tableau IV-14
Nombre total de productions de télévision financées par le FCT, par année



Source: FCT

Tableau IV-15
Nombre total d'heures d'émissions de télévision financées par le FCT, par année



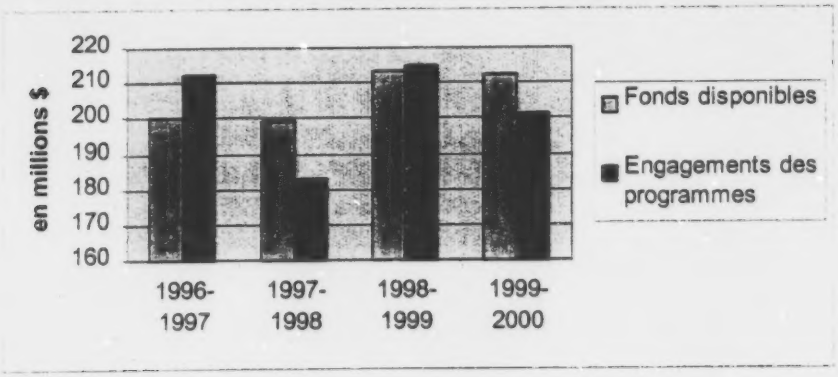
Source: FCT

Au cours du cycle de financement de 1996-1997, au total, 362 productions ont été financées (à l'exclusion de 14 longs métrages), créant 2193 heures de programmation. En 1999-2000, il y aura 349 productions (à l'exclusion de 15 longs métrages), créant 2048 heures de programmation.

2. Les engagements financiers

Il est important de reconnaître qu'une augmentation du financement disponible ne se traduit pas automatiquement en une augmentation de l'engagement financier. Les fonds disponibles sont également utilisés pour couvrir les frais administratifs et les engagements excédentaires des cycles précédents. En 1997-1998 et en 1999-2000, la diminution du nombre d'heures et du nombre de productions a été le résultat d'une compensation pour l'engagement excédentaire en 1996-1997 et 1998-1999. Pour compenser l'engagement excédentaire, le FCT semble sous-engager l'année suivante, comme l'illustre le tableau IV-16.

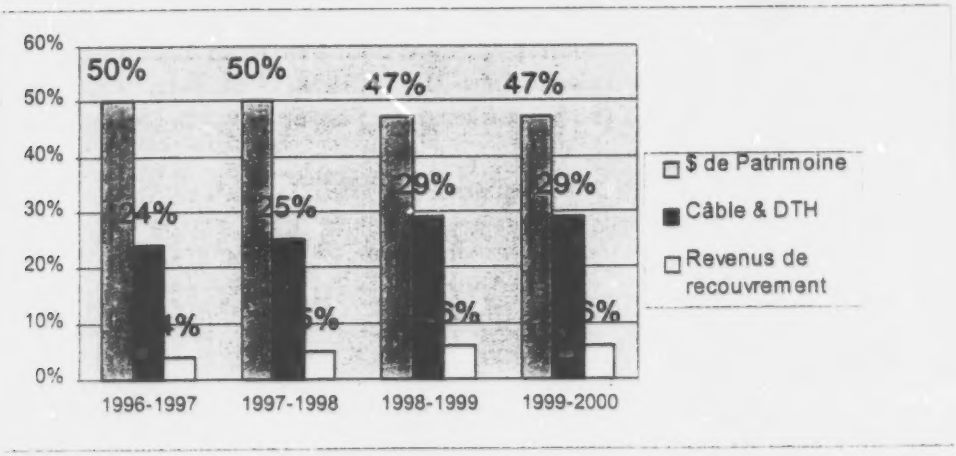
Tableau IV-16
Financement total du FCT par rapport aux engagements par année



Source. FCT. Téléfilm

La quantité de fonds disponibles a augmenté au cours des quatre dernières années, sans que Patrimoine canadien n'augmente sa contribution. En fait, le montant du financement de Patrimoine canadien disponible pour les projets a diminué en conséquence de la charge de 0,45 % pour l'administration générale du Fonds, appliquée pour la première fois au cycle de financement 1998-1999. L'augmentation du financement disponible est attribuable au secteur privé et au recouvrement. La contribution globale de Patrimoine canadien en pourcentage du financement disponible a diminué, comme le montre le tableau IV-17, pendant que le financement du secteur privé augmentait légèrement.[15]

Tableau IV-17
Répartition du financement



Source. FCT Téléfilm

15 *Le financement ne comprend pas les crédits parlementaires de Téléfilm Canada.*

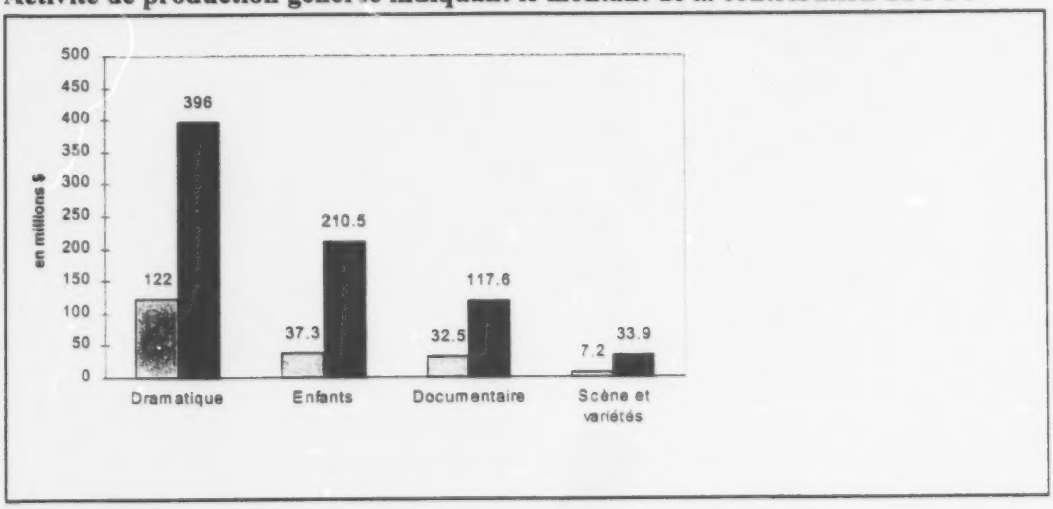
3. Conclusion

Bien que la disponibilité des émissions canadiennes soit demeurée stable depuis l'établissement du FCT, si on compare à la période précédant l'existence du FCT, le volume total de la production cinématographique et télévisuelle a augmenté. En 1991-1992, le volume total de cette production était d'environ 1,6 milliard de dollars; en 1997-1998, elle était d'un peu plus de 3 milliards de dollars.[16] De ce montant, la production télévisuelle canadienne représente la plus grande part (61 % en 1997-1998).

E. L'allocation des fonds par genre

Dans la saison 1998-1999, le FCT a utilisé 122 millions de dollars sur un total de 199,2 millions (63 % du financement total) pour soutenir 78 émissions dramatiques, produisant 600 heures de programmation et générant 396 millions de dollars d'activité de production. Dans le genre documentaire, la dépense a été de 32,5 millions de dollars (16,8 %), une augmentation de 28,4 millions par rapport aux valeurs de 1997-1998. Ces émissions ont généré 715 heures de programmation avec des budgets regroupés de 117,6 millions de dollars. Les émissions pour enfants ont également obtenu une augmentation du financement avec 647 nouvelles heures de programmation, 61 projets et 37,3 millions de dollars (19,3 %) de financement. Ce soutien a généré 210,5 millions de dollars d'activité de production pour enfants. Les plus petites enveloppes par genre, les arts de la scène et les variétés, ont obtenu 7,2 millions de dollars (3,7 %) de soutien pour 43 projets, les budgets de production étant au total de 33,9 millions de dollars[17].

Tableau IV-18
Activité de production générée indiquant le montant de la contribution du FCT



16 *Se référer au chapitre II du présent rapport, tableau II-16.*

17 *Les demandes régionales au PDD de 1998-1999 ont obtenu une prime de 10 %. En 1999-2000, ces primes ont été réduites à 5 %.*

La plupart des intéressés conviennent que les enveloppes par genre sont nécessaires pour diverses raisons. Par exemple, les enveloppes par genre préviennent que d'autres productions soient éliminées par les dramatiques à gros budget. Par contre, elles permettent également aux dramatiques d'obtenir assez de financement pour produire des projets d'envergure.

1. Le genre dramatique

Les dramatiques étant la catégorie de programmation qui attire les auditoires les plus nombreux, la possibilité d'affecter le produit culturel peut être perçue comme la plus élevée dans le genre dramatique. Il est à noter que pour produire des émissions spécifiquement canadiennes de grande qualité, qui sont vendables sur le marché international (attirant des acteurs de renom), les productions canadiennes continueront de tendre vers des budgets élevés. S'il est important de continuer d'offrir une «alternative» canadienne aux dramatiques étrangères, on doit indiquer plus clairement à l'industrie que cet investissement est consenti pour des raisons précises et mieux définir le rendement, monétaire ou culturel, qu'on en attend.

2. Autres genres

Certains intervenants croient que les fonds publics seraient mieux investis dans les genres des émissions pour enfants et des documentaires qui ont déjà du succès. C'est dans ces genres que les Canadiens ont une réputation internationale. D'autres croient que nous pouvons obtenir plus d'heures de programmation par dollar dépensé sur des genres autres que les dramatiques - opinion non soutenue par notre statistique sur le coût par téléspectateur.

Certains intervenants croient que le genre dramatique lui-même doit être redéfini, excluant la comédie et le divertissement.

Le marché et le calendrier de production des documentaires à un seul épisode sont très différents de ceux des séries de documentaires. On doit envisager d'établir une sous-catégorie des documentaires à un seul épisode.

On ne devrait pas tenir pour acquis que l'impact culturel ne se fait sentir que dans le genre dramatique. Si nous voulons avoir un impact culturel, de l'avis de certains intervenants, nous devrions porter plus d'attention au genre des productions pour enfants, l'enfance étant le meilleur moment pour exposer les Canadiens à leur propre culture.

Le manque de financement du genre des arts de la scène et des variétés a pratiquement tué le genre au Canada. Certains intervenants croient que l'allocation à ce genre est devenue « hors de propos ». Ils se demandent s'il s'agit d'une décision « consciente » du Fonds.

3. Conclusions et recommandations

Bien que la demande antérieure et l'apport des producteurs et des radiodiffuseurs soient une considération importante pour déterminer la taille des enveloppes par genre et s'ils devraient continuer d'être pris en compte, il n'existe aucune analyse coûts-bénéfices pour l'allocation aux catégories. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un exercice difficile à entreprendre, mais il vaudrait la peine d'examiner le nombre de téléspectateurs obtenu pour chaque dollar dépensé par catégorie de programmation ou d'établir une autre méthode d'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de l'investissement dans chaque catégorie.

Cela ne devrait pas être la seule analyse ou l'analyse déterminante. Le fait de compter strictement sur un tel critère dirigeait tout l'investissement dans les dramatiques à la programmation de langue française parce que ses budgets inférieurs ont pour résultat des parts d'auditoire supérieures. Mais il pourrait être utile de faire des ajustements entre certaines des catégories. Combinés à un examen environnemental indiquant les priorités des radiodiffuseurs, les types de nouveaux canaux qui voient le jour et les préférences des auditoires, une analyse plus scientifique pourrait guider le processus annuel d'allocation.

Notre processus d'entrevues n'a pas révélé une grande insatisfaction quant aux allocations, bien que les producteurs de documentaires et d'émissions pour enfants soutiennent que leurs allocations devraient augmenter. Leurs commentaires n'ont pas été exprimés fortement mais étaient plus de l'ordre « ce serait bien si nous avions plus de fonds ».

Le Fonds soutient les catégories de programmation qui en ont le plus besoin, du point de vue économique et du point de vue culturel. Nous ne voyons pas la nécessité d'inclure d'autres catégories de programmation ni d'éliminer des catégories existantes.

Nous de disposons pas d'une méthode scientifique pour évaluer l'efficacité de l'investissement dans chaque catégorie. Même si nous ne croyons pas qu'il devrait s'agir de la seule analyse entreprise, cet examen offrirait au conseil d'administration un autre moyen d'évaluer les allocations annuelles et ajouterait un certain degré de transparence aux choix faits.

Recommandations

- Nous recommandons que les enveloppes selon les genres soient maintenues, mais que le montant de financement accordé à chaque genre soit examiné sur une base régulière pour s'assurer que l'allocation reflète les demandes du marché, et le coût par spectateur.

- Nous recommandons d'exposer clairement la raison pour laquelle on offre un niveau élevé de soutien au genre dramatique, ainsi que

les rendements monétaires et culturels attendus de cet investissement.

F. L'impact du FCT sur les productions régionales

L'examen de cette question comprenait un examen de la définition de production régionale, une analyse des commentaires reçus des intervenants et une analyse des données quantitatives qui soutiennent la conclusion que la programmation régionale a augmenté, ce qui conduit à des conclusions et à des recommandations sur les productions régionales

1. Définition de production régionale

Le Fonds canadien de télévision reconnaît que l'expertise en production se retrouve partout au pays. Reconnaissant que la mosaïque canadienne est un terrain fertile pour raconter l'histoire canadienne de façon diverse et colorée, le FCT encourage les producteurs régionaux à faire entendre leur voix en racontant des histoires régionales, contribuant ainsi à la diversité du paysage culturel canadien.

Voici la définition d'une « production régionale » du FCT :

- Les principaux travaux de prise de vues se font dans les régions (un centre de production à une distance de plus de 100 kilomètres de Montréal ou Toronto), à l'exception des documentaires.

- Le producteur requérant est installé dans la région, et :

  - Exerce le contrôle complet des aspects créatifs, artistiques, techniques et financiers du projet ou, s'il s'agit d'une co-production régionale / non régionale, le producteur régional exerce un contrôle proportionnel à son droit d'auteur.

  - Possède plus de 50 % du droit d'auteur de la production.

  - Possédait et contrôlait au départ les droits de distribution du projet et conserve un intérêt financier constant dans le projet ou, s'il s'agit d'une coproduction régionale/non régionale, les marchés et les recettes potentielles sont partagés équitablement en proportion de la participation financière de chaque coproducteur.

  - A amorcé le projet ou participé à son développement d'une manière significative.

Les productions régionales sont admissibles à une prime du PDD équivalant à 5 % du budget de production. Le PPC encourage les productions régionales en établissant des enveloppes selon les genres pour chaque région d'après la population de cette région.[18] Cela cause une certaine confusion et a eu pour résultat des compromis pour tenir compte de la réalité des productions télévisuelles dans les régions du Canada.

Par exemple, en 1999-2000, l'objectif du genre pour les productions dramatiques alloué à la Colombie-Britannique était supérieur à ce que l'industrie indigène de la production pouvait soutenir. En conséquence, la Colombie-Britannique a eu une portion inutilisée de son budget de production dramatique alors que Toronto connaissait de sérieuses pénuries. La disparité a déclenché un « échange » qui a eu lieu dans le cycle des demandes de 1999-2000. Dans cet exercice spécial, les régions ont échangé le droit de produire plus d'un genre donné, p. ex. plus de dramatiques en Ontario, que ce qui était alloué à la province selon la formule démographique. Cet exercice a permis aux administrateurs du PPC de financer toutes les productions torontoises de qualité critique qui avaient besoin de fonds, alors que la Colombie-Britannique a pu financer plus de documentaires et d'émissions pour enfants que ce qu'allouait la formule démographique.

2. Réactions des intéressés

En parlant avec un échantillon représentatif de producteurs de tout le pays, nous avons constaté que la plupart des producteurs reconnaissent le fait qu'un pays peu peuplé comme le Canada ne peut soutenir les industries de la production régionale. Les États-Unis soutiennent une industrie cinématographique et télévisuelle colossale qui permet l'expression régionale, mais elle est très centrée dans deux grands centres : Los Angeles et New York. Pourquoi l'industrie adolescente de la production cinématographique et télévisuelle canadienne serait-elle si différente?

Toutefois, une minorité croit que des enveloppes régionales devraient être établies, malgré les solides arguments selon lesquels le pays ne peut soutenir 10 ou 12 centres de production importants. Ces producteurs croient que chaque région du pays, sinon chaque province, devrait avoir droit à une allocation directement proportionnelle à l'effectif de la population. Une partie de cette attitude vient de ce qui est connu dans l'industrie comme la psychologie du « droit » et d'un manque général de clarté concernant les objectifs globaux du Fonds. De plus, certains intervenants croient que les fonds des contribuables obtenus dans la région devraient être dépensés dans la région. D'autres s'inquiètent que même l'allocation d'enveloppes par genre en fonction de la population réduit l'accent sur les aspects qualitatifs de la sélection des projets. En conséquence, des projets qui auraient été financés s'il n'y avait pas d'enveloppe régionale peuvent avoir été négligés.

---

18 *Les lignes directrices du PPC pour 1998-1999 parlent de la production régionale selon la catégorie des enveloppes mais ne précisent pas la valeur monétaire ou le pourcentage de fonds à allouer à la production régionale, page 6.*

3. Augmentation des productions régionales

Dans cette section, nous démontrons que le FCT a en fait atteint ses objectifs pour ce qui est de l'augmentation de la programmation régionale.

En 1996-1997, le FCT a distribué plus de 50 millions de dollars, ou 28 % de son financement total, à 105 projets régionaux représentant 309 heures de programmation.[19] En 1997-1998, la contribution du FCT a quelque peu diminué avec à peine un peu plus de 40 millions de dollars, ou 24,9 % de son financement total, allant à 106 projets régionaux représentant 365 heures de programmation.[20]

En 1998-1999, les contributions du Fonds à la production régionale ont augmenté considérablement, 33,9 % des contributions totales du FCT (67,5 M $ sur un total de 199,2 M $) allant à la production régionale de 164 projets (ou 550 heures de programmation).[21]

Les allocations régionales du FCT sont semblables aux allocations régionales de l'un de ses prédécesseurs, le Fonds de développement des émissions de radiodiffusion de Téléfilm. En 1994-1995, ce fonds consacrait 32 % du financement total à la production régionale alors qu'en 1995-1996, 25 % des fonds allaient aux régions.[22]

Bien qu'il n'existe pas de données sur le nombre de productions régionales (telles que les définit le FCT) au cours de la période précédant la constitution du Fonds, il est possible de comparer le nombre de productions dans chaque province, avant et après sa création. Le tableau IV-19 compare le nombre de productions par province pour les deux années précédant l'introduction du FCT (1994-1995 et 1995-1996) au nombre de productions par province les deux années suivant la mise en oeuvre du FCT (1996-1997 et 1997-1998).

---

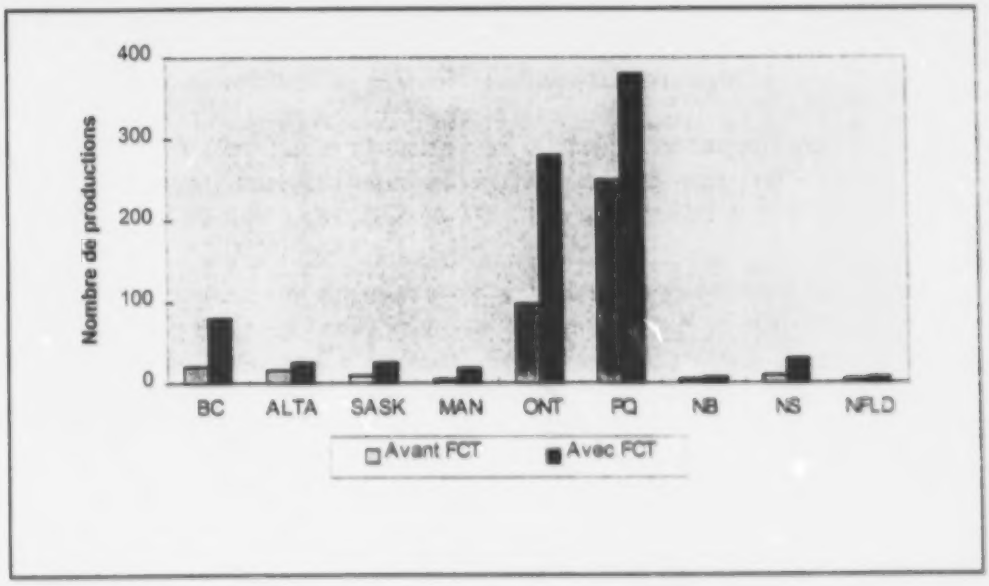
19 *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités de 1996-1997.*

20 *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités de 1997-1998.*

21 *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités de 1998-1999.*

22 *Téléfilm, Rapport annuel 1994-1995 et Rapport annuel 1995-1996.*

Tableau IV-19
Nombre de productions télévisuelles certifiées par le BCPAC deux ans avant le FCT et pour les deux ans suivant la création du FCT



Notre comparaison révèle qu'il y a eu augmentation du nombre de productions certifiées par le BCPAC dans toutes les provinces, les plus importantes (en pourcentage) se situant en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Dans chacune de ces provinces, le nombre de productions a plus que quadruplé.[23]

Les budgets des productions télévisuelles certifiées par le BCPAC au total pour chaque province ont également augmenté comme le montre le tableau IV-20. Les plus importantes augmentations (en pourcentage) sont allées en Saskatchewan (neuf fois plus), au Manitoba (onze fois plus), en Nouvelle-Écosse (dix fois plus) et à Terre-Neuve (huit fois plus). Aspect intéressant, dans chaque province, les budgets totaux ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que le nombre de productions. Cela indique que le budget moyen par production a augmenté dans chaque province, ce qui est particulièrement le cas pour le Manitoba et la Nouvelle-Écosse où le budget moyen par production a augmenté de 150 %, et en Saskatchewan où le budget moyen par production a plus que triplé.

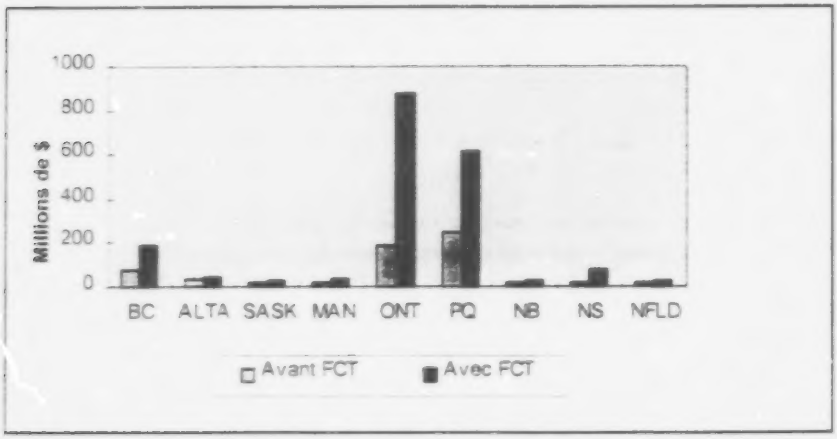
Il est également intéressant de noter les changements dans la production des langues officielles minoritaires au cours des trois dernières années. En 1997-1998, huit émissions de langue française hors du Québec (Alberta, Manitoba, Nouveau-Brunswick et Ontario) recevaient plus de 1,8 million de dollars de soutien du FCT. Les productions de langue anglaise du Québec recevaient une aide de l'ordre de 12,4 millions de dollars pour plus

23 *Il est à noter que parce que dans certaines provinces le nombre total de productions et les niveaux budgétaires sont relativement réduits, de petites augmentations en termes absolus se traduisent par l'importantes augmentations en « pourcentage ».*

de 30 productions[24]. En 1998-1999, le soutien de la production de langue française hors du Québec a augmenté d'un total de 12 productions de langue française hors du Québec (Nouveau-Brunswick, Manitoba et Ontario), recevant 4,7 millions de dollars, ce qui représentait une augmentation de 50 % comparativement aux heures de programmation produites en 1997-1998[25]. Pour cette même période, les productions de langue anglaise au Québec recevaient un total de 11,3 millions de dollars, une légère diminution par rapport à l'année précédente. En 1999-2000, 11,5 productions de langue française hors du Québec (Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse) recevaient un soutien légèrement accru de l'ordre de 5,3 millions de dollars. En 1999-2000, la production de langue anglaise au Québec a également reçu une aide accrue pour 25,5 productions avec 12 million de dollars d'aide du FCT.[26]

Le tableau IV-21 montre qu'il y a eu un changement quant au pourcentage des budgets de production en Ontario et au Québec, où sont situées les plus grandes entreprises cotées en bourses, et quant au pourcentage des budgets de production dépensés dans le reste du Canada.

Tableau IV-20
Budgets des productions télévisuelle certifiées par le BCPAC deux ans avant le FCT et pour les deux ans suivant la création du FCT

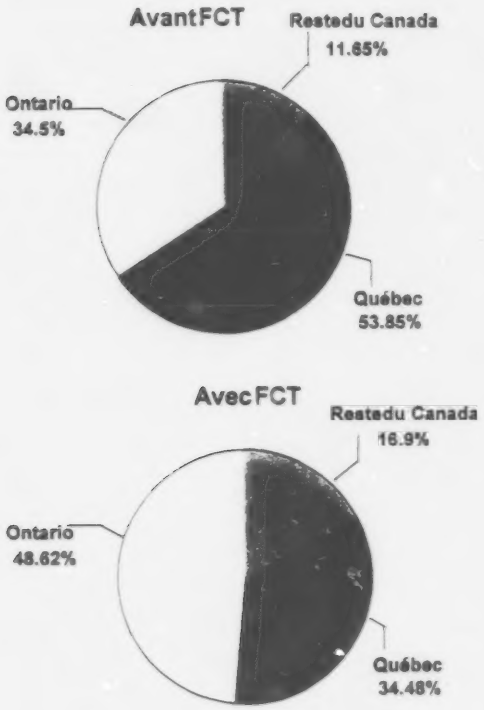


[24] *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités 1997-1998, page 9*

[25] *Fonds canadien de télévision, Rapport d'activités 1998-1999, page 15*

[26] *Communiqué du Fonds canadien de télévision, 4 août 1999, numéro 2, page 1*

Tableau IV-21
Changement en pourcentage des budgets de production avant et après le FCT



À partir de ces deux diagrammes, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- Dans les années suivant la création du Fonds, il y a eu augmentation en dollars dépensés dans chaque province du Canada.

- Si nous regardons où ces augmentations ont eu lieu en pourcentage des dépenses totales, l'équilibre a changé. Le pourcentage des budgets de production dépensés en Ontario a augmenté, tout comme le pourcentage des autres régions hors du Québec.

Certains producteurs ontariens diraient qu'une telle modification place les producteurs ontariens de l'extérieur de Toronto dans un désavantage injuste. Premièrement, les crédits d'impôt de l'Ontario ne sont pas aussi généreux que ceux des autres provinces. Deuxièmement, il est beaucoup plus difficile de prendre des dispositions de radiodiffusion

avec les radiodiffuseurs de Toronto qui sont à des centaines de milles de distance. Et troisièmement, ces producteurs régionaux doivent faire concurrence aux « géants » de la production et aux « réseaux » soutenus par les poids lourds de l'industrie.

4. Conclusions et recommandations

L'expression des objectifs actuels du FCT comme « encourageant la production régionale » ou augmentant la création d'emplois dans l'industrie pourrait bien être interprétée comme des objectifs industriels. Selon notre conviction que l'objectif principal du Fonds est culturel, nous croyons que le concept de prime régionale basée sur l'emplacement de l'entreprise de production devrait être abandonné. La prime devrait plutôt être basée sur la « description » d'une situation régionale.

Naturellement, la description des situations régionales nécessitera toujours des tournages sur place et des ressources locales. Pour cette raison, les entreprises de production régionale établies peuvent bien être les organisations pouvant le mieux raconter ces histoires. Mais il se peut que ce ne soit pas toujours le cas. Un nouvel accent sur l'expression culturelle pourrait permettre à des entreprises de production de l'extérieur d'une région donnée de filmer et de produire des projets qui dépeignent des situations régionales spécifiquement canadiennes, ex. *Emily of New Moon*, et d'obtenir une prime régionale.

Les producteurs régionaux pourraient soulever de solides objections à un tel mouvement, affirmant que le FCT doit aider les nouvelles entreprises de production dans le développement de leur infrastructure - et dans *toutes* les régions - de sorte qu'ils puissent faire concurrence aux entreprises de production canadiennes centrales. Une telle démarche va cependant bien au-delà du mandat du FCT.

Bien que le FCT ait augmenté avec succès la production régionale et suivi ses lignes directrices pour ce faire, le temps est peut-être venu de modifier les lignes directrices et de proposer plus de clarté à propos des objectifs globaux du Fonds. Une nouvelle formulation de l'objectif du FCT de soutien régional mettant l'accent sur l'expression régionale plutôt que sur la production régionale et la création d'emplois régionaux indiquerait mieux que le Fonds vise à soutenir un objectif culturel et non un objectif économique.

Recommandations

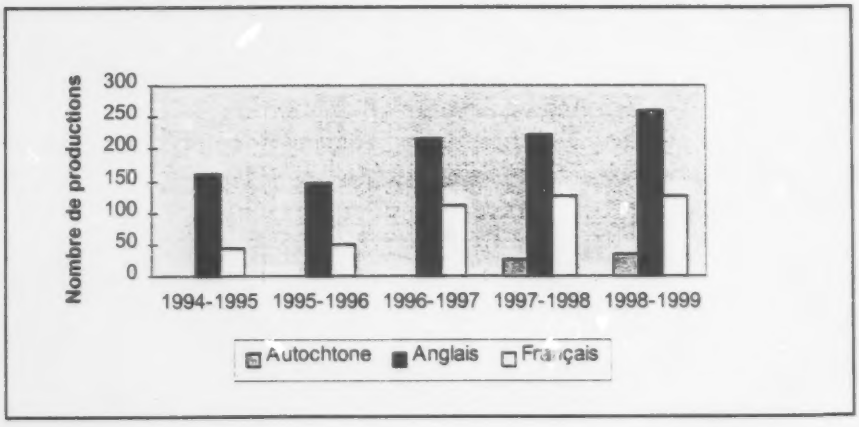
- Nous recommandons au FCT de modifier ses objectifs en matière de production régionale et de création d'emplois régionaux, pour les remplacer par un objectif qui soutient clairement la représentation des sujets régionaux. Ce geste soulignerait l'orientation culturelle du Fonds.

- Nous recommandons que la quasi-allocation de fonds aux régions soit éliminée.[27]

G. L'impact du FCT sur l'augmentation de la production dans les deux langues officielles

Il y a eu augmentation constante du nombre de productions de télévision en langue anglaise et en langue française soutenues soit par le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes ou le FCT depuis 1995-1996, comme l'indique le tableau IV-22. Nous ne pouvons déterminer si cette augmentation a été le résultat du FCT seulement ou si elle devrait être attribuée à l'augmentation générale des fonds disponibles pour la production de télévision. Toutefois, étant donné la taille relative du FCT par rapport aux autres sources de financement, nous pouvons conclure que celui-ci a eu un impact positif.

Tableau IV-22
Nombre de projets de télévision soutenus par les programmes fédéraux de financement, selon la langue - 1994-1995 à 1998-1999



La part relative du financement consacré aux productions de langue française et aux productions de langue anglaise n'a pas changé substantiellement au cours des cinq dernières années. En 1994-1995, 68 % du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes était attribué à la production de langue anglaise et 32 % à la production de télévision de langue française. La répartition du financement était semblable en 1998-1999, soit 66 % des fonds à la production de langue anglaise et 31 % à celle de langue française (3 % étant consacré aux productions autochtones).

---

27 *Le chapitre V couvre cet aspect en détail.*

1. La programmation autochtone

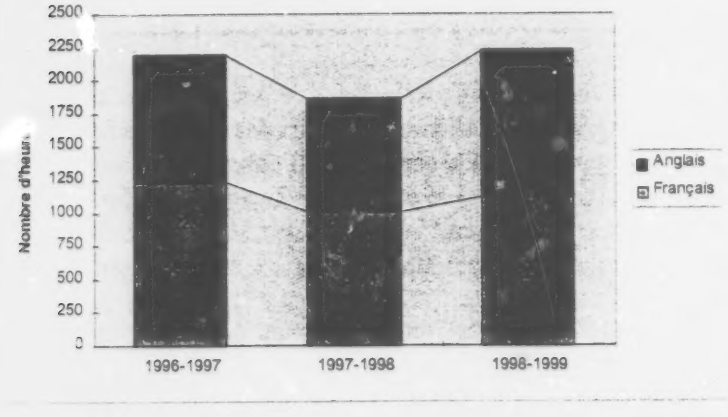
En 1997-1998, le FCT a réservé 1 million de dollars pour les émissions en langue autochtone. En 1998-1999, le FCT a complété l'aide du PPC en établissant une enveloppe du PDD correspondante, portant le soutien global aux émissions en langue autochtone à 1,9 million de dollars. Dans l'ensemble, au cours de la saison 1998-1999, 17,5 nouvelles heures de programmation ont été produites. Avec l'autorisation du Aboriginal People's Television Network (APTN), on peut s'attendre à ce que l'augmentation du niveau de programmation autochtone se poursuive.

2. L'engagement continu envers les productions de langue anglaise et de langue française

Le Fonds canadien de télévision s'est engagé à accorder les deux tiers de ses fonds annuels à des projets de langue anglaise et un tiers à la programmation de langue française. Le FCT a uniformément maintenu cet engagement au cours des dernières années, bien que le nombre d'heures de programmation de langue anglaise ou française ait varié d'année en année.

Si l'on convertit les niveaux de financement en heures de programmation réelles, une lacune devient évidente. Au cours des trois dernières années, alors qu'environ 66 % du financement allait aux productions de langue anglaise, seulement 44 à 50 % des heures totales de programmation étaient produites en anglais. Environ 31 à 32 % du financement allait aux productions de langue française, ces productions représentant 50 à 56 % des heures de programmation, comme l'illustre le tableau IV-23.

Tableau IV-23
Heures de programmation de langue française et de langue anglaise (financées par le FCT)



La programmation de langue française a diminué de 17 %, passant à 1010 heures en 1997-1998 par rapport au total de 1223 heures en 1996-1997. En 1998-1999, le temps de programmation de langue française a repris 10 % pour atteindre un total de 1113 heures de production.

La programmation de langue anglaise a diminué de façon moins marquée que celle de langue française (de 12 %), diminuant à 850 heures en 1997-1998 par rapport à 970 heures en 1996-1997. En 1998-1999, le temps de programmation de langue anglaise est remonté à 1114 heures, une augmentation de 31 %. Il est à noter que les budgets de production de langue anglaise sont supérieurs à ceux de langue française, ce qui explique pourquoi il y a eu moins d'heures de production de langue anglaise.

3. L'industrie de la production cinématographique et télévisuelle de langue française

Bien que le FCT offre un soutien aux productions des langues officielles minoritaires, p. ex. soutien à la production de langue française hors du Québec et soutien de la production de langue anglaise au Québec, aux fins de cette section, nous nous intéressons aux productions de langue française produites dans la province de Québec.

Les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs de la radiodiffusion française démontrent que l'industrie cinématographique et télévisuelle francophone est bien vivante au Canada francophone, particulièrement dans la province de Québec, ce qui est attribuable en grande partie à la « saveur » distincte des émissions produites au Québec. Les statistiques sur l'effectif-téléspectateurs démontrent que la voix du divertissement au Québec parle à sa population de sorte que le résidant québécois moyen continue de l'écouter et de la capter.[28]

Par exemple, la production de langue française *Diva*, produite au coût de 470 000 $ par épisode, est regardée par plus de 1,3 million de téléspectateurs. Une production de langue anglaise comparable, *Cold Squad*, produite au coût de 970 000 $ par épisode, était regardée en moyenne par 600 000 téléspectateurs pour ses 13 premiers épisodes. En raison de cette excellent rendement eu égard à l'effectif-téléspectateurs et au coût global par téléspectateur, on pourrait soutenir que les fonds du FCT investis dans les productions de langue française sont bien dépensés.

Toutefois, comme l'indique le tableau IV-9, l'utilisation du coût par téléspectateur par heure comme indicateur autonome des genres et des langues de production peut conduire à des décisions qui seraient contestables selon d'autres points de vue.

---

28 *Se référer aux tableaux IV-4 et IV-5 pour une comparaision des statistiques sur l'effectif-téléspectateurs anglophone et francophone de notre sondage.*

En général, bien que 66 % du budget du FCT soit attribué aux productions de langue anglaise, les statistiques du FCT de 1998-1999 nous disent que le nombre total d'heures de production de langue française est pratiquement le même avec seulement 33 % du budget total. Cependant, la production de langue française est bien appuyée par le gouvernement provincial québécois et obtient des fonds d'autres sources, p. ex. SODEC. De plus, les émissions de langue française tendent à être produites avec des budgets moins élevés.

4. Réactions des producteurs

a) La nécessité d'une aide continue

Le succès de l'industrie de la production de langue française est une épée à double tranchant. Bien que sa « saveur » distincte attire les francophones, les productions de langue française sont beaucoup moins intéressantes pour les auditoires internationaux. C'est un fait accepté de l'industrie que les productions canadiennes de langue française sont beaucoup moins « exportables » que les productions canadiennes de langue anglaise.

Malgré le fait que les productions de langue française ont promu avec succès la culture canadienne et obtenu un excellent effectif-téléspectateurs québécois, Téléfilm Canada ne peut pas recouvrer son investissement sur son effectif-téléspectateurs québécois seulement. Pour ce faire, les producteurs doivent vendre le produit à l'étranger, ce qu'ils ne peuvent faire qu'en petite quantité avec les productions de langue française.

Pour cette raison, certains producteurs de langue française soutiennent que l'aide continue est essentielle. Certains soutiennent également que la production de langue française et la culture québécoise sont toujours en danger. Si on cesse de fournir des fonds aux productions de langue française pour assurer la production de films et d'émissions de langue française de qualité, les auditoires francophones ne seront plus fidèles.

D'autres croient que grâce aux excellentes statistiques sur l'effectif-téléspectateurs au Canada français, la culture canadienne-française est moins en danger d'assimilation que la culture canadienne-anglaise.

b) L'affinité de l'industrie de la production du Québec pour Téléfilm Canada

Dans nos discussions avec les producteurs de langue française, nous avons constaté que l'industrie de la production de langue française est décidément plus à l'aise avec le PPC et l'administration de Téléfilm Canada qu'avec le PDD basé à Toronto. Naturellement, cette situation a beaucoup à voir avec la « subjectivité

» relative du PPC et la capacité des producteurs de langue française d'avoir accès aux décideurs du PPC pour expliquer les concepts et la valeur des projets qu'ils proposent. De plus, la proximité permet également aux producteurs de langue française de comprendre les priorités et les intérêts du PPC.

Les producteurs de langue française ont développé cette affinité pour le PPC malgré le fait que, souvent, ils ne satisfont pas à l'un des principaux critères d'évaluation des projets du PPC, c'est-à-dire le recouvrement de l'investissement initial. Les points quant au recouvrement sont accordés en fonction de la capacité d'une production de générer des recettes au Canada et à l'étranger. Plusieurs personnes interviewées ont indiqué que les productions de langue française recouvrent généralement moins que celles de langue anglaise parce que le marché potentiel est plus restreint.

c) Nécessité d'une plus grande « influence du PDD »

Il est évident que la proximité des bureaux de Téléfilm Canada de ceux des producteurs montréalais a été un important facteur pour le développement de la relation facile entre Téléfilm Canada et les producteurs de langue française. Les bureaux de Téléfilm Canada étant à Montréal, les producteurs peuvent se rendre sur place pour « négocier les conditions de la participation de Téléfilm ». À court terme, cet arrangement fonctionne bien.

H. L'impact du FCT sur les émissions spécifiquement canadiennes

Un des objectifs fondamentaux du Fonds est de soutenir l'industrie de la production cinématographique et télévisuelle canadienne de façon à faciliter la production d'émissions « spécifiquement canadiennes » de qualité. Dans cette section, nous présentons notre point de vue sur le développement de cette approche, nous parlons de son impact et expliquons pourquoi nous croyons que l'accent du Fonds sur les émissions spécifiquement canadiennes est d'une importance primordiale.

1. Historique

Le développement des industries canadiennes de la radiodiffusion et de la production de télévision a suivi un cheminement distinctif. Les premiers jours de l'industrie de la production ont été caractérisés par des maisons de production artisanales relativement petites qui vendaient à l'occasion des émissions à la SRC, elle-même le producteur majeur de tous les genres d'émissions canadiennes. Certains de ces producteurs étaient davantage portés à vendre des émissions à l'étranger et leurs émissions reflétaient rarement des thèmes canadiens. Au Canada français, la production était surtout interne à la SCR et, plus tard, à TéléMétropole.

Au départ, les télédiffuseurs privés anglophones diffusaient peu ou pas de contenu canadien autre que les émissions locales ou les émissions de réseau de la CBC, s'ils étaient affiliés. Ils produisaient des émissions d'actualité et sportives canadiennes nationales, régionales et locales, des jeux-questionnaires, des émissions pour enfants ayant une valeur de production relativement faible, en plus de certaines émissions de variétés locales. Comme genre, les dramatiques étaient laissées à la CBC ou étaient achetées auprès de radiodiffuseurs et de producteurs américains.

Avec l'arrivée du nouveau CRTC en 1968 et de la *Loi sur la radiodiffusion*, une nouvelle orientation qui tentait de refléter la culture canadienne a commencé à modifier les industries de la production et de la radiodiffusion. Le CRTC a promulgué des règlements plus exigeants sur le contenu canadien que son prédécesseur. Néanmoins, au début, l'exigence du CRTC concernait les heures de contenu canadien seulement et non un type de contenu particulier. Au cours des années 1980, le gouvernement a commencé à s'intéresser davantage au développement d'une industrie qui pourrait offrir une programmation canadienne de grande qualité dans des catégories que les radiodiffuseurs étaient généralement incapables d'aborder ou qu'ils ne voulaient pas risquer.

Le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes a eu pour mandat de soutenir les émissions qui aideraient à développer l'industrie. La déduction pour amortissement visait également à développer l'infrastructure qui assurerait l'existence d'une industrie canadienne. Les définitions de « programmation canadienne » du CRTC et du BCPAC étaient semblables mais non identiques. Les deux étaient basées sur les fonctions créatives, p. ex. réalisateurs, auteurs, exercées par des Canadiens plutôt que l'évaluation du caractère canadien du projet selon son thème ou son sujet. Ces initiatives ont permis le développement d'une industrie de production d'émissions offrant un emploi aux producteurs, réalisateurs, auteurs, artistes et artisans canadiens.

À la fin des années 1980, le CRTC a voulu commencer à améliorer la quantité et la qualité des émissions canadiennes. Des conditions de licence ont été imposées à CTV, à la SRC et à Global pour la diffusion de dramatiques, de documentaires et d'émissions pour enfants. Du même coup, on a exigé que les autres stations locales maintiennent ou augmentent la qualité de leurs émissions en s'engageant à dépenser pour des émissions canadiennes. Ces exigences ont eu pour résultat une augmentation jusqu'à un certain point des émissions dramatiques et autres émissions canadiennes sous-représentées.

Comme nous l'avons déjà mentionné, jusqu'à ce moment, l'accent de ces émissions visait surtout la présence de Canadiens dans les postes clés de création et de production pour établir une industrie viable au Canada. Toutefois, avec la création du Fonds de production des câblodistributeurs, le CRTC a commencé à s'intéresser non seulement à la présence d'artistes canadiens dans la production mais à l'introduction du « caractère canadien » du contenu. Pour ce faire, le Conseil a augmenté le nombre de points exigés pour qu'un programme soit admissible au financement, de 6 sur 10 à 8 sur 10. En même temps, Téléfilm Canada a mis davantage l'accent sur le contenu canadien, entraînant une augmentation globale des sujets canadiens dans la programmation canadienne.

Devant le fait que la plupart des émissions spécifiquement canadiennes avaient généralement plus de difficulté à attirer l'investissement étranger et étaient par conséquent plus coûteuses à diffuser, le conseil d'administration du Fonds a ajouté une prime pour les émissions spécifiquement canadiennes en 1998-1999. Cet incitatif culturel était offert pour aider à produire des émissions qui seraient plus difficiles à commercialiser mais qui contribueraient à l'accroissement des productions reflétant la culture et les thèmes canadiens. Dans son année la plus récente et en réaction au dépassement des demandes en 1998-1999, le conseil d'administration du FCT a présenté une nouvelle exigence de son financement. Cette nouvelle exigence stipulait que pour être admissible au financement, l'émission proposée devait non seulement obtenir 10 points sur 10, mais également être *« spécifiquement canadienne »* en satisfaisant à quatre exigences essentielles dont il sera question plus loin dans cette section.

2. Avons-nous produit plus d'émissions spécifiquement canadiennes?

Nous avons établi une compréhension de l'impact du Fonds sur la production d'émissions spécifiquement canadiennes à partir des analyses des statistiques du BCPAC, des critères d'admissibilité du FCT pour 1998-1999 et 1999-2000, des rapports d'activités annuels du FCT et des entrevues avec les producteurs et d'autres intervenants.

Il est clair qu'il y a eu une augmentation significative du nombre de productions spécifiquement canadiennes en chiffres absolus et en pourcentage de toutes les productions financées par le FCT. Néanmoins, il est difficile de quantifier cet impact en raison de l'absence de données mesurant les émissions spécifiquement canadiennes avant l'introduction de la prime pour émission spécifiquement canadienne. Ni le législateur ni les bailleurs de fonds n'ont exigé des émissions spécifiquement canadiennes ou défini une programmation canadienne distinctive. Le « caractère canadien » d'une émission a toutefois été mesuré par les points du BCPAC. Il s'agit d'une mesure valide jusqu'à un certain point et, en fait, le compte de 10 sur 10 est l'une des quatre exigences essentielles.

Le tableau II-23 de l'examen environnemental démontre une augmentation substantielle du pourcentage de toutes les productions canadiennes certifiées par le BCPAC qui obtiennent tous les points possibles. Le pourcentage a augmenté de 74 % en 1994-1995 à 83 % en 1997-1998 et ces chiffres ont été atteints avant l'introduction de la prime pour émission spécifiquement canadienne en 1998-1999 et des quatre exigences essentielles en 1999-2000.

Bien qu'une partie de l'augmentation puisse s'expliquer par le crédit du CRTC de 150 % pour le contenu canadien des dramatiques et des émissions pour enfants, cette prime est en place depuis 1984. Ce qui coïncide avec l'augmentation, c'est l'introduction du Fonds de production des câblodistributeurs (FPC) en 1994 avec le premier financement offert en 1995. Le FPC exigeait 8 points sur 10 pour qu'un programme soit admissible au financement. Dans de nombreux cas, étant donné que les deux points disponibles pour la participation étrangère ne suffisent pas pour inclure un réalisateur, un auteur ou un premier rôle étranger, plusieurs producteurs ont choisi d'utiliser les 10 points pour des

Canadiens. En fait, 95 % des émissions ayant reçu du financement ont obtenu tous les points.

Toutefois, un certain nombre d'émissions canadiennes de grande qualité ont obtenu les 10 points et, dans certains cas, reçu des fonds du FCT ou de ses prédécesseurs, sans que ces émissions soient spécifiquement canadiennes quant au thème ou au sujet. Ces émissions obtiennent souvent de bonnes cotes d'écoute et peuvent pénétrer le marché américain. L'introduction de la prime pour émission spécifiquement canadienne en 1998-1999 a offert aux producteurs et aux radiodiffuseurs plus d'incitation à produire et à diffuser moins de productions canadiennes susmentionnées et davantage d'émissions «spécifiquement canadiennes». De plus, l'introduction des quatre exigences essentielles en 1999-2000 signifie que toute les émissions financées (à l'exception de certaines coproductions) doivent être spécifiquement canadiennes. En fait, en 1998-1999, 94 % des projets financés par le PDD ont obtenu la prime pour émission spécifiquement canadienne, et 100 % des projets financés par le PDD et le PPC étaient spécifiquement canadiens en 1999-2000.

Pour toutes ces raisons et malgré le manque de données pour les années antérieures, nous croyons qu'il est raisonnable de conclure que le FCT a augmenté le nombre d'émissions spécifiquement canadiennes produites et diffusées.

De plus, les réactions qualitatives des radiodiffuseurs, des producteurs et des autres intervenants indiquent que la présence du Fonds a donné lieu à une augmentation du nombre d'émissions spécifiquement canadiennes produites et diffusées au Canada. Nous concluons donc que le FCT a atteint son objectif de promotion d'émissions spécifiquement canadiennes.

V
La relation entre le PPC et le PDD

La demande de proposition déterminait de façon précise le besoin d'examiner :

> *la relation entre le Programme de participation au capital (PPC) et le Programme des droits de diffusion (PDD), sur la base de l'expérience du Fonds canadien de télévision (FCT) à soutenir jusqu'à aujourd'hui les productions, y compris l'évaluation de leur efficacité relative.*

Dans ce chapitre, nous avons résumé nos recommandations à l'égard des deux composantes du Fonds, nous avons fait état de la réaction des intervenants et tiré nos conclusions sur l'efficacité relative du PPC et du PDD.

A. Historique

Les réalités économiques de l'industrie canadienne de la radiodiffusion font en sorte que l'écart entre le coût d'acquisition d'émissions canadiennes et les revenus générés tend à être beaucoup plus petit que l'écart généré lors de l'acquisition d'émissions étrangères, à majorité américaines. De fait, les diffuseurs ont indiqué que dans de nombreux cas, ils ne récupèrent même pas, avec les revenus publicitaires, les montants versés en droits. C'est encore plus le cas des émissions conçues d'abord à l'intention du marché canadien. Donc, pour stimuler le développement de l'expression canadienne, le gouvernement a déterminé que le soutien financier était nécessaire. Ce soutien prend la forme du Fonds canadien de télévision.

Le Fonds canadien de télévision est constitué de deux programmes distincts - le Programme de participation au capital (PPC) administré par Téléfilm Canada et le Programme des droits de diffusion (PDD) qui est administré par le FCT (en tant qu'unité organisationnelle par opposition au Fonds). Les producteurs peuvent présenter une demande de financement en vertu du PPC ou du PDD, ou bien des deux.

1. Le PPC

Le PPC peut contribuer jusqu'à 49 %[1] des coûts admissibles d'un projet pour la production d'émissions de télévision spécifiquement canadiennes et de films grâce à une injection directe de capitaux. L'intention du PPC est de reconstituer ses investissements « pas moins que *pari passu* et au prorata de la même manière que ces autres contributions financières. »[2] Dans de nombreux cas, lorsqu'il n'y a aucun recouvrement, l'investissement prend la forme d'une subvention. Le PPC contribue aussi au développement d'émissions et de films par le biais d'avances de fonds.

2. Le PDD

Le PDD contribue à la production de télévision spécifiquement canadienne et de longs métrages sous la forme de majoration des droits de diffusion sans possibilité de recouvrement. La contribution financière varie entre 15 % et 35 % des coûts de production.

En 1998-1999, le Fonds canadien de télévision a consacré 199,2 millions $ au soutien de 413 productions télévisuelles dont les budgets totalisaient 758 millions $. Le PDD a permis de contribuer à la vaste majorité (91 %) des demandes qui lui ont été soumises - 354 des 387 projets qui lui ont été soumis ont obtenu un financement. De la même manière, le PDD a contribué à 90 % des projets pour lesquels une demande de financement a été soumise - 383 des 425 projets qui en ont fait la demande.[3]

B. Avantages et inconvénients du PDD et du PPC

Nous avons demandé aux producteurs, aux diffuseurs et aux autres intervenants leur opinion sur le PPC et le PDD. Ces opinions sont résumées dans les paragraphes qui suivent.

1. Le PDD

Si un diffuseur accepte d'accorder les droits d'une émission, ce qui se produirait probablement seulement si l'analyse soutenait qu'il y avait un auditoire potentiel et un certain intérêt pour l'émission chez les publicitaires, le producteur peut faire une demande en vertu du Programme des droits de diffusion. Le PDD sert à refermer l'écart entre ce qu'un diffuseur serait appelé à payer pour les droits d'une émission canadienne par rapport au coût des droits d'une émission américaine.

---

1 *La participation négociée du PPC a été d'environ 28 %.*

2 *Fonds canadien de télévision, Directives 1999-2000, document principal, page 17*

3 *Rapport annuel des activités du Fonds canadien de télévision, 1998-1999, page 10.*

Le PDD a été conçu pour être facile et rapide à administrer. Il n'était pas nécessaire d'effectuer une analyse en profondeur puisque les subventions étaient basées sur des critères réguliers (par exemple, un diffuseur soutenait le projet et ce projet recevait un nombre déterminé de points BCPAC, le PDD participait alors au projet). Comme aucun remboursement n'était exigé, il n'était pas nécessaire de faire une analyse de recouvrement. Les décisions sur la création artistique étaient laissées aux producteurs et aux diffuseurs qui ont payé les droits de diffusion, éliminant ainsi le besoin d'une évaluation de la création artistique. De plus, il n'y avait pas de négociation interminable parce que le PDD n'était pas un investisseur. De nombreux producteurs et la majorité des diffuseurs ont soutenu cette approche au financement.

Un inconvénient majeur du PDD était qu'il n'y avait pas de retour monétaire direct pour le contribuable si le projet était rentable.

Au cours des quelques dernières années, deux changements sont survenus et ont modifié la perception du PDD dans une certaine mesure. D'abord, de l'opinion de certains, les quatre conditions d'admissibilité (CA) ont introduit un degré de subjectivité dans le processus de prise de décision. Néanmoins, comparativement au PPC, le processus du PDD demeure un processus beaucoup plus objectif et régulier.

Le second changement soulève d'autres préoccupations. Au cours des quelques dernières années, certains diffuseurs ont émis davantage d'engagements sur les droits qu'ils ne prévoient respecter. Par conséquent, le FCT n'a pas accès aux intentions réelles des diffuseurs et donc, peut prendre des décisions qui sont fondées sur de fausses prémisses. Si la tendance se maintient, des subventions devront être annulées et l'ensemble de l'efficacité du processus en sera affectée.

2. Le PPC

Il y a deux avantages uniques résultant du rôle du PPC en tant qu'investisseur culturel. Le premier est que les administrateurs du PPC chez Téléfilm Canada mènent une analyse commerciale approfondie dans le cadre de leur processus de diligence raisonnable, et le second est que le PPC est conçu de manière à permettre le recouvrement d'au moins une partie de l'investissement. Le recours à l'analyse commerciale de cas impose une discipline aux producteurs qui ont accès à des fonds publics. Cette approche d'analyse commerciale a bien servi le milieu en général. Certains financiers privés se servent des résultats d'analyse du PPC ou d'un processus indépendant d'analyse commerciale pour fonder leur décision d'investir dans le capital ou de fournir des subventions ou des prêts aux projets de production.

Le recouvrement a l'avantage d'assurer que les projets rentables remboursent au moins une partie de l'investissement dont ils ont profité. Ceci garantit en retour au Fonds, l'accès à des sommes supplémentaires pour soutenir un plus grand nombre de projets. De plus, il sert de frein à l'intérêt de certains producteurs qui peuvent avoir à rembourser certaines des sommes reçues.

Toutefois, il y a aussi certains inconvénients à la participation du PPC en tant qu'investisseur culturel. D'abord, le processus de prise de décision est considéré par de nombreux producteurs et par d'autres intervenants comme étant trop subjectif, et comme manquant de clarté et de transparence. Alors que presque tous les intervenants considèrent que l'analyse commerciale de cas était valable et tenait compte des critères du marché, ils soutiennent que certains points de l'analyse laissaient la porte ouverte à la subjectivité. Ils prétendent que c'est le cas, malgré l'introduction de la grille d'évaluation du PPC pour la saison 1999-2000. Un certain nombre d'intervenants ont formulé un commentaire à l'effet que le PPC « est magnifique pourvu que le producteur corresponde à leur ordre du jour et sache comment manoeuvrer ». Toutefois, il semble que des décisions soient prises sans grand égard aux critères d'objectivité, particulièrement lorsque le personnel du PPC chez Téléfilm n'appuie pas le producteur qui soumet la demande. Certains des intervenants interrogés ont indiqué qu'il y avait suffisamment de flexibilité dans le système pour permettre au PPC d'afficher un degré significatif de recouvrement au moment où il s'agissait d'une priorité pour le gouvernement et un degré moindre lorsqu'il s'agissait d'une moins grande priorité. Plusieurs ont suggéré que le pourcentage du fonds recouvré est faible en proportion des coûts associés à l'obtention de l'argent.

Alors que nos analyses des cas étudiés suggèrent qu'il y a moins de subjectivité que certains intervenants peuvent le croire, il y a eu un nombre suffisant de préoccupations exprimées pour suggérer que des mesures particulières semblent indiquées dans les domaines de la subjectivité, de la transparence et du recouvrement.

C. Optimisation de l'activité de production

Un objectif fondamental du FCT est d'optimiser sa contribution à l'industrie de la production de télévision et à l'industrie de la radiodiffusion, pour attirer le financement du secteur privé afin que des projets de plus grande qualité et dont les coûts sont plus élevés puissent être produits. L'analyse de l'impact de l'optimisation du FCT est compliquée par le fait qu'environ 60 millions $ (1998-1999) du Fonds canadien de télévision est constitué d'argent du secteur privé, fourni principalement par l'industrie de la câblodistribution. Toutefois, pour les fins de cette analyse, la contribution de l'industrie de la câblodistribution au FCT n'est pas examinée séparément.

La pièce V-1 contient les détails, sur une période de quatre ans, de l'optimisation générée uniquement par le PDD, ensuite par le PPC et finalement, lorsque le PPC et le PDD contribuent ensemble à un projet. La pièce V-2 contient les détails de l'optimisation totale du PPC et du PDD pour chacune des quatre mêmes années.

Tel qu'indiqué par la pièce V-1, l'impact de l'optimisation du PDD et du PPC a varié d'une année à l'autre. Il faudrait examiner ces différences avant que des décisions soient prises sur le changement de ratio ou sur l'augmentation ou la réduction du nombre de projets financés par l'un ou l'autre des deux programmes.

Nous n'avons pas déterminé toutes les raisons des différences d'optimisation par année et par programme, mais nous soumettons ce qui suit comme point de départ. Une analyse plus approfondie ne pouvait pas être entreprise à cause des changements annuels des facteurs économiques au cours des quatre ans d'existence du Fonds, les critères servant à déterminer l'attribution des fonds ont changé. Ces deux facteurs ont pu exercer une influence sur la capacité des projets d'attirer du financement privé. Particulièrement, l'idée de financer seulement des émissions spécifiquement canadiennes pourrait avoir eu un impact sur la capacité d'attirer du financement privé, particulièrement du financement étranger.

- Les données de 1996-1997 sur l'optimisation peuvent être biaisées par le fait qu'en septembre 1996, 100 millions $ sont devenus accessibles par la création du Fonds. À ce moment-là, tous les fonds du PDD et du Fonds de télévision de Téléfilm avaient déjà été attribués. L'industrie de la production a fait un effort extraordinaire pour déterminer les projets supplémentaires qui pourraient être admissibles au financement tout à coup disponible. Ce rythme ne pouvait pas être maintenu par l'industrie sur une base permanente et ceci est démontré dans les chiffres de 1997-1998. Non seulement le PDD a-t-il eu un effet de levier, mais l'optimisation pour les projets à financement conjoint a chuté durant cette année et le nombre de projets financés par le FCT a chuté de 362 à 330.

- En 1997-1998, le PPC a fourni environ 5 millions $ de moins en financement et son effet de levier est passé de 2,4 fois le financement de 1996-1997 à 4,5 fois le financement de 1997-1998. Le budget total de financement du PPC a augmenté en 1998-1999 d'environ 2,5 millions $ et l'effet de levier a augmenté à 5,2 fois le financement du PPC. Lorsque le financement du PPC a été réduit d'environ 4,5 millions $ en 1999-2000, l'effet de levier a chuté aussi à 3,4 fois le financement. Une augmentation ou une réduction du financement du PPC ne semble pas correspondre à la capacité d'optimisation du programme.

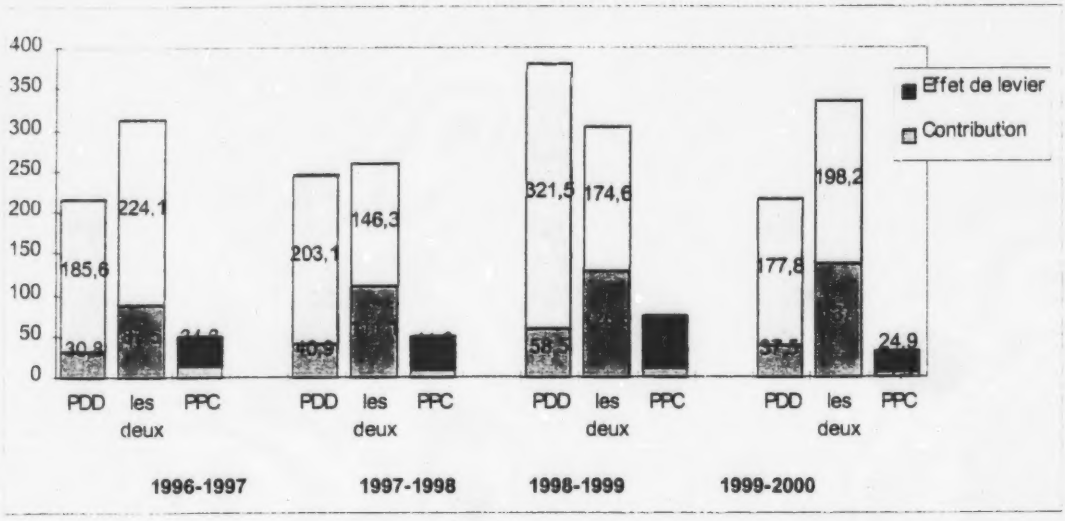
- On peut dire la même chose du PDD, où les augmentations de fonds disponibles ont mené à la fois à des augmentations et des diminutions de l'effet de levier. C'est peut-être aussi simple que dire que le type de projets financés affecte la capacité du FCT d'optimiser le financement du secteur privé. Toutefois, prouver cette hypothèse nécessiterait une analyse de chaque projet financé, de même qu'un examen de son auditoire et des ventes à l'étranger de chaque émission financée.

- Lorsque le financement était restreint aux émissions spécifiquement canadiennes en 1998-1999, les chiffres suggèrent que l'effet de levier n'était pas affecté. De fait, la capacité d'optimisation du PDD, du PPC et des deux programmes ensemble s'est améliorée par rapport à l'année précédente. Toutefois, l'amélioration ne s'est pas poursuivie en 1999-2000.

- La réduction de l'effet de levier en 1999-2000 peut s'expliquer en partie par le fait que le FCT a fourni 17 millions $ de moins en financement, ou par le fait que le nombre de projets à financement conjoint a atteint un sommet record de 156

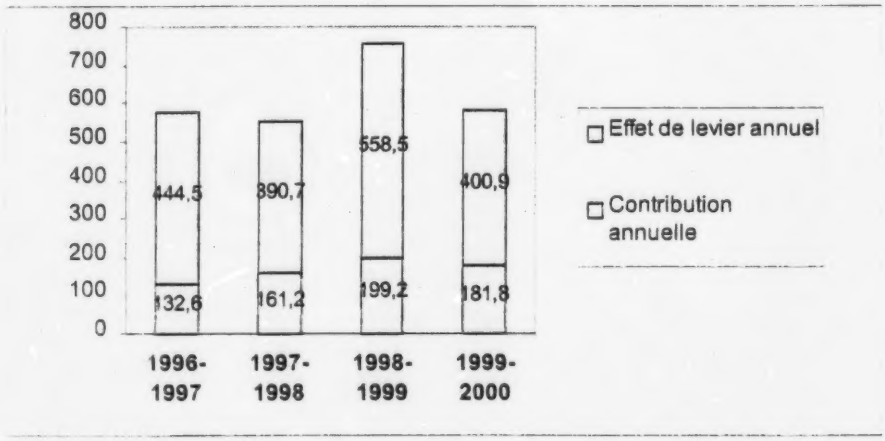
projets. (En 1996-1997, 123 projets ont obtenu du financement des deux programmes; en 1997-1998, 93 projets ont profité d'un financement conjoint; et, en 1998-1999, 124 projets ont obtenu un financement conjoint). De plus grands budgets ont été consacrés aux productions dramatiques de langue anglaise à gros budget dans un effort d'améliorer la qualité et la valeur de la production.

Pièce V-1
Analyse de l'optimisation des émissions de télévision



* Source des données : Fonds Canadien de télévision - PDD

Pièce V-2
Analyse de l'optimisation totale, par année

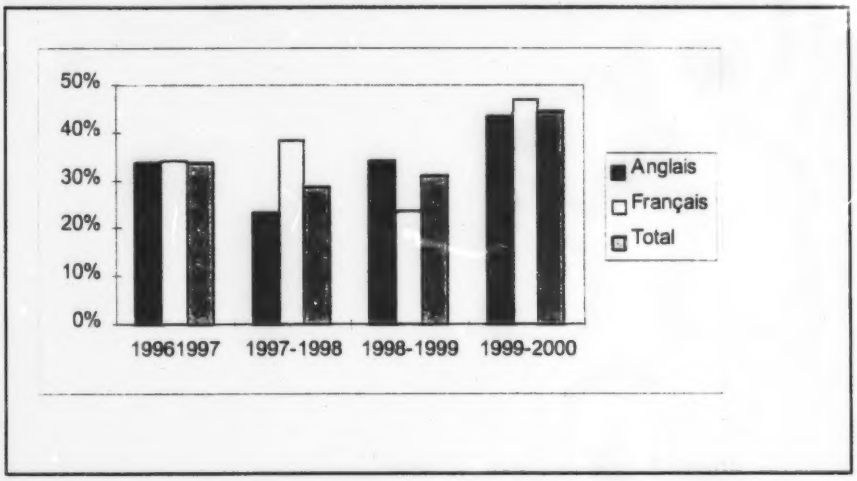


* *Source des données : Fonds canadien de télévision - PDD*

D. Liens entre le PPC et le PDD

Comme le démontre la pièce V-3, le nombre de projets en langue anglaise qui ont été financés à la fois par le PPC et le PDD a augmenté de 23 % en 1997-1998 à 43 % en 1999-2000. Cette différence de 20 % est due aux nouveaux critères de financement qui accordent des points supplémentaires à tout projet qui a présenté une demande de financement et qui a obtenu du financement du PPC. Le lien entre le PPC et le PDD a aussi augmenté avec les productions en langue française, passant de 38 % en 1997-1998 à 47 % en 1999-2000.

Pièce V-3
Pourcentage de projets financés qui ont reçu à la fois un soutien du PPC et du PDD



1. Pourquoi le lien ?

Dans le communiqué de presse qui annonçait les directives qui favorisaient la participation du PPC au système de classement par ordre d'importance du PDD, le Fonds n'était pas explicite sur les raisons pour lesquelles il considérait un tel lien important. Toutefois, le Fonds a noté que les changements apportés à l'évaluation étaient destinés à axer davantage les décisions du Fonds sur le marché.

Si le lien entre le PPC et le PDD était d'axer le Fonds davantage sur le marché, le fait que l'approbation du PPC était d'abord requise sème la confusion. Le mécanisme de financement plus axé sur le marché est le PDD, et non le PPC. Toutefois, en augmentant la probabilité que les projets financés par le PPC soient aussi financés par le PDD, cette mesure a effectivement servi les mêmes fins.

Les producteurs avaient l'impression que le lien entre les deux programmes a été mis en place pour deux raisons. Certains sont d'avis que le lien visait simplement à augmenter

les budgets de projets spécifiquement canadiens. Il est clair que le financement du PPC et du PDD augmenterait le budget et la qualité proportionnellement.

D'autres étaient d'avis que le lien était une stratégie utilisée par le conseil d'administration du FCT pour que les administrateurs du PPC chez Téléfilm Canada « accordent leur violon », c'est-à-dire que les deux organismes travaillent à atteindre les mêmes objectifs.

2. Valoriser seulement le lien avec le PPC ?

Un certain nombre d'intervenants étaient curieux de savoir pourquoi la participation de fonds privés de capitalisation comme le *Shaw Children's Program Initiative* ou le *Independent Film and Video Fund*[4] n'obtiennent pas la même valorisation. Ces fonds ont aussi un processus de diligence raisonnable qui est suivi avant d'engager des fonds. La participation de fonds privés de capitalisation pourrait potentiellement faire chuter les demandes adressées au PPC et donc étirer les deniers publics.

E. Ce que l'analyse commerciale de cas a révélé

Nous avons examiné huit cas couvrant toutes les combinaisons possibles de liens entre les programmes PPC et PDD de la langue et de genre.

Sur la base de ce nombre limité de cas, le Fonds agit exactement comme il prétend le faire lorsqu'il procède aux évaluations de projets. Ceci indique que malgré les critiques dirigées contre les deux programmes du FCT, les procédés utilisés fonctionnent plus souvent qu'autrement.

Cet exercice s'est avéré précieux puisqu'il nous a permis de tirer trois conclusions :

1. Il y a des différences entre les processus de demande et d'analyse du PPC et du PDD. Le PPC a recours à une analyse commerciale plus complexe, avec des éléments précis de subjectivité et de jugement; alors que le PDD jouit d'un processus transparent et rationalisé. Nous considérons que c'est généralement le cas, bien qu'avec l'addition des quatre CA un élément de subjectivité a été introduit. Une série animée pour les enfants, illustre bien ce point. Ce projet a été rejeté par le PPC parce qu'il manquait de « créativité ». Le processus plus objectif du PDD, qui consiste à accorder des points de qualification, accordant à chaque demandeur un nombre de points qui le qualifie ou qui le disqualifie du financement, a permis l'approbation du financement du même projet.

---

[4] *Il s'agit de l'ancien Fonds Maclean Hunter*

2. En comparant les projets soumis au PPC en 1998-1999 avec ceux de 1999-2000, nous sommes d'avis que l'introduction d'une grille d'évaluation a permis une plus grande transparence. En examinant les dossiers de 1998-1999, il n'était pas toujours évident quels critères ou procédés étaient utilisés pour évaluer les projets soumis. Le processus d'évaluation en vigueur en 1999-2000 révélait ceci plus clairement, et nous permettait d'identifier avec précision les cotes de certains critères qui portaient plus particulièrement un jugement critique (par exemple, la créativité).

3. Certains dossiers contenaient des recommandations négatives. Toutefois, les projets ont été financés malgré cette recommandation initiale. Cette contradiction apparente nous a permis d'en apprendre davantage au sujet des groupes de discussion qui finalisent les décisions concernant le mérite relatif des projets. Dans le cadre de ce processus, une recommandation initialement négative pouvait être renversée par une évaluation plus positive d'un tel groupe.

F. L'efficacité relative du PPC et du PDD

Les programmes PPC et PDD contribuent à l'amélioration de la qualité et de la quantité de programmation; les deux soutiennent les productions régionales et encouragent la programmation dans les deux langues officielles; les deux ont facilité la création d'emplois; et les deux ont contribué à la production d'émissions spécifiquement canadiennes. De plus, alors que le FCT s'oriente progressivement vers la production de programmation spécifiquement canadienne, les premières indications laissent croire que ceci peut avoir eu pour effet de réduire la capacité de l'industrie de distribuer de la programmation télévisuelle à l'étranger.[5]

Dans l'ensemble, nous devrions conclure que les deux programmes étaient efficaces. La question qui se pose est plutôt de savoir si les programmes auraient pu connaître davantage de succès si l'un ou l'autre des programmes avait reçu plus de financement ou si l'un ou l'autre avait été totalement éliminé. Entreprendre le type d'analyse requis pour établir l'efficacité relative est compliqué par un certain nombre de facteurs :

1. Les critères de financement ont changé au fil des ans. Donc, il est impossible de mener une analyse sérieuse de l'impact des décisions de financement au fil du temps.

2 Les données sur l'auditoire et l'emploi ne sont pas disponibles dans un format qui leur permettrait d'être utilisées dans un modèle économétrique.

---

5 *La réduction du montant de l'investissement étranger en 1997-1998 mentionnée au chapitre 2 vient à l'appui des commentaires des intervenants à l'effet que les projets « spécifiquement canadiens » sont plus difficiles à vendre sur la scène internationale.*

3 Il y a une certaine incohérence dans l'évaluation des quatre CA comme l'illustre l'étude des cas et comme le suggère la réaction des intervenants.

4 Le PPC, qui a été conçu comme un fonds de capitalisation a affiché un taux de recouvrement de ses investissements de seulement 10 à 12 %. Bien qu'il puisse prendre un certain nombre d'années pour recouvrir un investissement initial de capitalisation, ces taux de recouvrement suggèrent que le rendement du capital investi n'est pas la motivation première de l'attribution des fonds du PPC.

5 Il y a un chevauchement considérable dans le financement alors que 43 % des émissions de langue anglaise et 47 % des émissions de langue française reçoivent à la fois du financement du PPC et du PDD en 1999-2000.

Ces facteurs et l'absence de données constantes reflétant la situation année après année, ont rendu impossible la mesure de l'efficacité relative des deux programmes.

En l'absence de données brutes, nous pourrions examiner le problème d'un point de vue théorique. Le financement du PDD, puisqu'il s'agit en effet d'une subvention, devrait améliorer la capacité des producteurs de générer davantage d'émissions de meilleure qualité, de créer une infrastructure et davantage d'emplois. Dans la mesure où les producteurs doivent rembourser une portion quelconque des profits, c'est-à-dire rembourser leurs investisseurs, leur capacité d'investir directement dans l'industrie doit être diminuée. Ceci suggère alors que si tout le financement prenait la forme d'une subvention, la possibilité pour le FCT d'atteindre ses objectifs s'accroîtrait.

Toutefois, le résultat final de l'attribution de subventions engendre au moins deux problèmes. Le premier est que les subventions engendrent la dépendance sur le financement public. Le deuxième est que le soutien financier de projets rentables ne peut pas être justifié aux yeux du contribuable. D'autre part, si tout le financement était fondé sur la participation au capital et le recouvrement demeurait un critère important, il est fort probable que de nombreuses émissions culturellement pertinentes ne seraient pas financées.

G. Réaction des intéressés

Nous avons demandé aux producteurs, aux diffuseurs et aux intervenants leur opinion sur les types de financement fourni. Comme c'était le cas pour de nombreuses autres questions posées aux intervenants, aucun consensus clair n'a pu être établi.

Certains répondants ont suggéré qu'un fonds de capitalisation représentait tout ce qui était nécessaire, alors qu'un plus petit nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils préféraient un seul programme de la majoration des droits de diffusion. Toutefois, la majorité des répondants reconnaissent la nécessité des deux programmes - certains parce qu'ils croient que le PPC n'est pas transparent, trop subjectif et capricieux; d'autres, parce que le PDD est trop objectif. Comme le soulignait un des participants interrogé, le PDD n'a aucune façon de récompenser l'innovation

ou le risque artistique et culturel. « Le PDD élimine les questions de subjectivité et de qualité. Ce n'est pas une bonne façon de financer des productions culturelles et artistiques. » Par ailleurs, d'autres étaient d'avis qu'il était important d'avoir « plus d'une porte où s'adresser ».

Ces opinions variées sur la valeur relative des deux programmes correspondent dans une certaine mesure au genre, à la taille, à la provenance et au groupe linguistique de l'intervenant. Par exemple, davantage de producteurs de petits documentaires et de producteurs de langue française préfèrent l'approche du PPC, comme c'est le cas de certains producteurs régionaux. Par contre, les diffuseurs et les plus grands producteurs engagés dans des dramatiques haut de gamme et à gros budget soutiennent davantage l'approche du PDD.

Certains intervenants suggèrent que les mécanismes de financement ne devraient pas être limités à la capitalisation et aux droits de diffusion. Ces intervenants suggèrent que le Fonds fasse une plus grande utilisation des subventions, des prêts et des marges de crédit en plus des mécanismes existants.

Certains ont soulevé des questions au sujet du besoin de financer des projets produits par des entreprises cotées en bourse ou des entreprises à intégration verticale puisque le financement global est limité. D'autres sont d'avis que ces entreprises sont celles qui ont la capacité financière et la créativité nécessaire pour produire des dramatiques à gros budget. Restreindre l'accès des entreprises plus grandes et plus rentables au Fonds irait à l'encontre des objectifs de création d'une masse critique d'émissions canadiennes dans des catégories qui retirent la part du lion de l'auditoire canadien.

H. Le besoin de flexibilité et d'imputabilité

Pour récapituler : fournir tout le financement sous la forme d'une subvention améliorerait la capacité de l'industrie de générer davantage d'émissions de qualité, de créer une infrastructure et davantage d'emplois. Cette forme est aussi susceptible de créer une dépendance sur l'État pour le financement. Quels que soient les mécanismes de financement mis en place, il est nécessaire de se protéger contre la création d'une dépendance accrue sur le soutien continu du secteur public. Dans une certaine mesure, il y a déjà une mentalité de « droit acquis » dans certains segments de l'industrie. Certains producteurs estiment avoir le droit de recevoir du financement gouvernemental pour leurs émissions spécifiquement canadiennes. Certains ont même suggéré que le Fonds ne devrait pas être limité. Pour éviter la dépendance et créer l'imputabilité, il est nécessaire d'assurer que le financement du capital signifie que des sommes investies seront récupérées. Actuellement, le recouvrement du PPC se situe en moyenne entre 10 et 12 % du financement annuel du programme. Il s'agit d'un pourcentage très bas pour un programme qui, en théorie, est sensé générer au moins certains montants d'argent pour les réinvestir dans l'industrie. Ce faible taux de rendement nous mène à croire que le processus de recouvrement est artificiel et sert à justifier le financement de projets qui sont jugés culturellement ou artistiquement valables, mais qui ne seront pas nécessairement rentables un jour.

En toute justice, il faut mentionner que le recouvrement sur l'investissement initial en capital peut s'échelonner sur plusieurs années. Toutefois, cela semble peu réaliste de prêter de l'argent aux producteurs sans exigence stricte de remboursement futur. Ce serait un peu comme aller dans une institution financière et emprunter de l'argent, alors que l'emprunteur stipule qu'il va faire des placements boursiers et que, s'il fait des profits, il remboursera l'argent emprunté. Aucune institution financière ne survivrait à une telle stratégie. Toutefois, ceci semble être la méthode que Téléfilm utilise actuellement.

Au même moment, certains producteurs prétendent que si Téléfilm adoptait une politique agressive de recouvrement de ses investissements, elle pourrait avoir un effet dissuasif pour les autres investisseurs du secteur privé qui pourraient investir davantage s'ils pouvaient récupérer plus rapidement leur investissement.

Dans l'analyse finale, la solution qui est retenue en est une qui accorde au FCT la flexibilité de fournir des subventions aux émissions qui sont culturellement et créativement valables et ne sont pas susceptibles de faire un profit, tout en soutenant ces projets qui sont susceptibles de générer un certain profit avec d'autres mécanismes de soutien comme les prêts bancaires, la capitalisation ou les marges de crédit. Ceci fournirait aux producteurs l'occasion de demander le type de financement qu'ils croient tout aussi nécessaire, ce qui, à leurs yeux, est important.

Au même moment, le processus doit veiller à ce qu'il y ait imputabilité, c'est-à-dire que les investissements en capital ne soient pas considérés comme des prêts.

I. Conclusions et recommandations

La majorité des conditions qui existaient au moment de l'audience du CRTC sur la structure en 1993 existent toujours. Les marges de profit pour les diffuseurs sur les productions spécifiquement canadiennes sont plus petites que ne le sont les émissions non canadiennes ou moins spécifiquement canadiennes. Donc, il y a un besoin à la fois pour un cadre de réglementation qui imposera aux diffuseurs d'acheter des émissions spécifiquement canadiennes et pour un stimulant financier visant à amener les producteurs à en produire.

Les producteurs ont indiqué que la politique de télévision du CRTC de juin 1999 affaiblissait le cadre de réglementation qui encourage les diffuseurs à acheter des productions spécifiquement canadiennes. Le temps nous dira si les diffuseurs continueront à octroyer des licences pour des productions ayant obtenu dix sur dix. S'il y a un marché pour les émissions, les producteurs vont sûrement les créer. L'achat des droits de diffusion pourrait être nécessaire pour encourager l'achat d'émissions.

Il y a certaines conditions toutefois qui ont changé depuis 1993. Par exemple, il y a davantage de sociétés cotées en bourse et davantage d'entreprises rentables en 1999-2000, qu'il y en avait il y a dix ans. En même temps, il y a très peu d'entreprises qui pourraient concurrencer sur une base

permanente avec les grandes entreprises américaines très rentables qui produisent la majorité de la programmation consommée par les Canadiens sur les chaînes canadiennes.

Les entreprises canadiennes cotées en bourse ou intégrées verticalement devraient être en mesure de demander le soutien financier qui est mis à la disposition des plus petites entreprises. En d'autres termes, le succès devrait être encouragé. Mais il pourrait être plus logique de fournir l'encouragement nécessaire par des garanties de prêts bancaires, de capitaux ou de marges de crédit. En d'autres mots, différents types de producteurs dans différentes parties du Canada ont besoin de mécanismes différents de soutien financier. Le type de mécanisme de soutien requis peut être influencé par :

- Le type de producteur :
  - Indépendant ou faisant partie d'une organisation plus grande.
  - La taille et la rentabilité de l'organisation.
  - L'emplacement du producteur.
  - L'expérience (ou l'inexpérience) de l'organisation ou du producteur.
- La nature du projet :
  - Le genre.
  - La langue de production du projet.
  - La notoriété des acteurs.
  - La mesure dans laquelle le projet est novateur (l'idée étant que les projets plus novateurs peuvent avoir une plus grande difficulté à obtenir un soutien financier du secteur privé, particulièrement si le producteur ne jouit pas d'une feuille de route bien garnie).
  - La mesure dans laquelle l'auditoire potentiel peut être projeté (c'est-à-dire, le retour d'une série connue par opposition à une nouveauté).
- Le type de diffuseur susceptible de vendre les droits de diffusion.

Cette liste ne vise pas à tout inclure; il s'agit seulement d'une indication des types de questions qu'il faut considérer lorsque des fonds sont attribués et lorsque vient le temps de déterminer le mécanisme de financement le plus approprié.

Au même moment, il est nécessaire d'assurer que le financement public ne crée pas de dépendance accrue et si possible, stimule l'investissement privé. À cette fin, une analyse commerciale de cas appropriée doit être entreprise, une analyse du même type que celle qui a présentement cours pour les demandes soumises au PPC. En vertu du scénario proposé, une telle analyse serait entreprise pour toutes les demandes présentées au FCT comme première étape visant à déterminer le type de mécanisme de financement qui sera fourni.

S'il est déterminé que le projet devrait recevoir du financement sous la forme d'un investissement en capital, un calendrier de remboursement devrait être négocié. Ce remboursement serait requis, sans égard à la rentabilité du projet. Une partie du financement pourrait être fournie sous la forme d'une participation au capital (qui serait remboursable) et une partie pourrait être fournie sous la forme d'une subvention directe. La décision serait prise au cas par cas.

Dans certains cas d'émissions culturelles importantes ou d'émissions d'un certain genre où il est très improbable que des investissements en capital puissent être récupérés, il peut être plus réaliste de fournir un plus grand degré de majoration de droits, de subventions ou autres mécanismes de financement. Dans d'autres cas, il n'y aurait aucune possibilité de recouvrement de l'investissement et ceci serait clair dès le début. Il n'y aurait aucun investissement en capital qui n'aurait pas de rendement.

Dans l'analyse finale, un seul programme de financement est nécessaire, avec la capacité d'utiliser une variété de mécanismes de financement et éviter l'approche à l'emporte-pièce. Le PPC a présentement l'autorité d'utiliser les subventions, les prêts et les garanties de prêts de même que les prêts participatifs. Toutefois, le programme effectue normalement des prêts participatifs qui deviennent éventuellement des subventions. Nous suggérons qu'il y ait un seul fonds avec un certain nombre de mécanismes de financement qui pourraient inclure la majoration des droits de diffusion, la participation au capital, les subventions, les prêts et les marges de crédit, ou une combinaison de plus d'un de ces mécanismes. Le FCT publierait des directives relativement à chaque type de mécanisme de financement.

Les administrateurs auront aussi besoin de flexibilité pour ajuster les allocations entre les mécanismes de financement plutôt que d'avoir des enveloppes fixes qui ne reflètent pas les besoins des demandeurs.

Recommandations

- Nous recommandons que le Fonds canadien de télévision (FCT) se compose d'un seul programme.

- Nous recommandons que les administrateurs du nouveau Fonds canadien de télévision, ne comportant qu'un seul programme, aient la flexibilité de déterminer le mécanisme de financement approprié pour chaque demande, y compris la majoration des droits de diffusion, la participation au capital, les subventions, les prêts, les marges de crédit ou une combinaison de plusieurs de ces mécanismes.

J. Résumé des avantages du programme unique de financement

Disposer d'un seul programme avec de multiples mécanismes de financement fournira flexibilité et transparence et peut aider à réduire la dépendance envers les fonds publics.

1. Flexibilité

Le processus que nous envisageons exigerait du FCT qu'il élabore des critères pour chacun des différents types de mécanisme de financement (c'est-à-dire qu'il y aurait des critères différents pour les subventions, pour la participation au capital, la majoration des droits de diffusion, la garantie de marges de crédit). Ceci permettrait aux producteurs de soumettre une demande en fonction du type de mécanisme de financement qu'ils estiment le mieux convenir à leurs besoins, mais ne donnerait pas lieu nécessairement à l'attribution de ce type de financement. Il n'y aurait pas de besoin de déterminer à l'avance le montant d'argent attribué à un type particulier de mécanisme de financement (par exemple, le financement du capital). Les administrateurs du FCT pourraient déterminer la proportion de chaque type de financement qui est requis sur la base d'une analyse commerciale de cas effectuée lors de l'étude de chaque demande. Les requérants de subvention pourraient se voir offrir une offre de participation au capital ou une garantie de marge de crédit.

Il y aurait toujours des enveloppes par genre mais il n'y aurait plus d'enveloppe pour chaque type de mécanisme de financement. Il n'y aurait plus d'enveloppe régionale ou quasi régionale. Toutefois, il y aurait des primes pour les producteurs qui produisent des émissions qui racontent une histoire régionale. Ceci pourrait dissiper la confusion qui existe actuellement.

Le fait d'avoir un seul programme faciliterait aussi les ajustements sur les quatre CA de manière à refléter les réalités de chaque genre, sans miner l'objectif de financer des productions spécifiquement canadiennes. Tous les intervenants interrogés reconnaissaient la nécessité de développer des critères exigeants pour l'accès -- à la fois pour assurer la nature spécifiquement canadienne des émissions soutenues, de même que pour traiter de la question de la sursouscription. Néanmoins, de nombreux répondants ont soulevé des questions concernant l'applicabilité et l'interprétation des quatre CA.

Un exemple illustrerait bien ce point. Pour respecter les conditions d'admissibilité (CA), la production proposée doit être tournée principalement au Canada. Ceci élimine habituellement les émissions pour enfants, l'animation et la science fiction de l'évaluation. Comme un producteur l'a appris : « *Fantasyland* n'est pas au Canada ». Il s'agit d'une question qui, selon de nombreux producteurs, pourrait profiter d'une interprétation atténuée, particulièrement lorsque toutes les autres CA ont été respectées.

S'il y avait une enveloppe par genre et que toutes les demandes pour ce genre étaient examinées par un groupe d'administrateurs du FCT, une décision pourrait être prise pour

appliquer une interprétation atténuée à une demande particulière -- pourvu que le financement soit disponible.

2. Transparence

Les demandes seraient soumises à une analyse commerciale qui serait plus approfondie pour les subventions, la participation au capital, les marges de crédit et plus simple pour la majoration des droits de diffusion. Des décisions seraient soutenues par une documentation qui expliquerait pourquoi une demande a été acceptée ou refusée. Quel critère a fait la plus grande différence ? Le *Caucus canadien de la vidéo et du cinéma indépendants* a demandé au Fonds de fournir plus de renseignements concernant les projets acceptés et ceux qui ont été refusés. Nous comprenons que le FCT a déjà accepté de le faire. Une décision soutenue éviterait les préoccupations maintenant soulevées lorsqu'un projet reçoit une aide en vertu du PDD mais non en vertu du PPC et vice versa, parce qu'un groupe d'administrateurs était d'avis que la demande remplissait les quatre CA tandis que l'autre avait une opinion différente.

La transparence serait aussi améliorée parce qu'il serait clair dès le début que les auteurs de projets ayant reçu un financement en capital seraient obligés de rembourser le prêt. Les subventions sous la forme d'une participation au capital n'existeraient plus.

3. Dépendance réduite

Le FCT a tenté de réduire la dépendance par le passé en introduisant le concept des dollars à risque, et en fournissant une prime pour les projets pour lesquels les diffuseurs sont prêts à fournir des droits de diffusion au-dessus d'un seuil donné. Le premier effort (c'est-à-dire les dollars à risque) a été généralement mal compris et l'industrie s'y est opposé. Il a donc été retiré des directives pour l'exercice 2000-2001. Le deuxième effort a été considéré comme étant plus efficace et a été renforcé pour l'exercice 2000-2001.

Nous croyons qu'exiger le remboursement d'une participation au capital est un autre moyen par lequel la dépendance sera et pourra être réduite. Si les producteurs sentent que le projet pourrait être rentable, ils peuvent s'adresser ailleurs pour du financement. S'ils s'adressent au FCT pour de l'aide, ils reconnaîtront que le prêt doit être remboursé, que le projet soit rentable ou non. Le montant de capital par rapport à la subvention fournie pour tout projet donné variera et tiendra compte de la nature du projet, de la réputation du producteur et de sa capacité d'accéder à d'autres sources de financement. Avec les années, cela vaudrait la peine d'envisager une forme d'investissement en capital et des profits dans chaque projet.

VI
Gestion publique et structure organisationnelle

La demande de proposition identifiait le besoin d'examiner la gestion publique du FCT, tout en reconnaissant qu'une analyse distincte de cette question était entreprise simultanément par le conseil d'administration du FCT.

Dans le chapitre précédent, nous recommandions que le FCT ne consiste qu'en un seul programme qui utilise différents types de mécanismes de financement. Ceci mènerait presque naturellement à l'hypothèse qu'un seul programme devrait être géré par une seule administration. Sans égard à la structure du programme, les arguments à l'appui d'une modification de la gestion publique actuelle et de la structure organisationnelle du FCT sont solides. Ces arguments sont élaborés dans le présent chapitre.

A. Différents mandats et objectifs

Les gestionnaires du FCT ont différents mandats et objectifs, ce qui a été un défi constant pour la gestion coopérative du FCT. Téléfilm Canada, qui administre le PPC, a une gamme beaucoup plus large d'objectifs et un mandat qui comprend une concentration sur l'industrie du long métrage, les nouveaux médias, la distribution, le marketing, la formation et le perfectionnement professionnel.

Par exemple, le mandat de Téléfilm Canada encourage notamment la production régionale et a mené à l'établissement de bureaux régionaux. Conséquemment, le PPC doit garder cette idée en tête lorsqu'il attribue des fonds alors que le PDD n'a pas un tel impératif. Alors que le PPC n'a pas pour ainsi dire d'enveloppe régionale, l'attribution de fonds à chacun de ses bureaux régionaux a créé *de facto* des enveloppes régionales, auxquelles on se réfère comme des cibles. Ces attributions par genre sont fondées en gros sur le pourcentage de la population dans la région desservie par le bureau.

Téléfilm Canada a une enveloppe régionale pour les longs métrages[1]. Le fait qu'une enveloppe régionale existe pour des longs métrages et non pour le PPC peut semer de la confusion pour des requérants puisque les deux programmes sont administrés par les mêmes personnes.

1 *Programme de participation au capital, Lignes directrices de la politique 1998-1999, page 6.*

Téléfilm a aussi un objectif d'entreprise spécifique pour soutenir les petites et moyennes entreprises (PME). Les producteurs plus petits qui ont une base régionale et qui ont traité avec Téléfilm s'attendent à ce que les deux programmes du FCT -- le PPC et le PDD -- soutiennent ce mandat. Lorsqu'ils ne le font pas, la frustration et la confusion augmentent au sujet du mandat « réel » du FCT.

Les objectifs de Téléfilm Canada sont présentement diffus. La responsabilité de soutenir l'industrie du long métrage, qui fonctionne dans un contexte très différent de l'industrie de la production d'émissions de télévision, donne lieu à des pratiques qui ne sont pas totalement compatibles avec celles généralement en vigueur au FCT. De la même manière, son obligation de répondre à une plus large gamme d'objectifs en matière de politique publique entre en conflit avec certains des objectifs du Fonds.

Un des secteurs qui a causé une certaine confusion a trait au mandat de Téléfilm d'administrer la certification des émissions de télévision et des longs métrages en vertu des traités de coproduction avec le Canada. Ce rôle de certification est distinct du rôle d'investisseur culturel du PPC dans de telles émissions. Les requérants pour des projets de coproduction internationale peuvent profiter à la fois du PDD et du PPC. Puisque les quatre CA peuvent limiter la capacité des coproducteurs canadiens de conclure des ententes de coproduction sur la scène internationale, le Fonds avait l'habitude d'évaluer les demandes reliées à l'enveloppe de coproduction selon leur degré de pertinence avec l'esprit des CA. Toutefois, l'enveloppe de coproduction n'existe plus et toutes les nouvelles coproductions doivent maintenant respecter les quatre CA.

B. Lignes directrices et procédures différentes

Il y a eu un certain nombre d'efforts au cours des quelques dernières années pour mieux coordonner les lignes directrices et les procédures entre les deux programmes qui forment le FCT. En conséquence, il n'y a maintenant qu'un seul formulaire de demande et les liens ont été faits entre les deux programmes. Néanmoins, il y a toujours des différences marquées.

Par exemple, les allocations entre les genres sont différentes pour le PPC et pour le PDD. Chaque année, le conseil d'administration du FCT établit des enveloppes pour chaque genre d'émissions sur la base des demandes soumises l'année précédente et des résultats des consultations avec les producteurs et les diffuseurs. Le PPC a aussi la flexibilité lui permettant de modifier ces pourcentages alors que 90 % de son budget doit être dépensé conformément à ces allocations. L'organisation a la flexibilité de dépenser les derniers 10 % conformément aux objectifs du Plan d'affaires de Téléfilm.

L'évaluation des demandes de financement diffère aussi d'une organisation à l'autre, alors que le PPC applique une approche beaucoup plus rigoureuse à son analyse et se faisant, de l'opinion de certains intervenants, est plus subjectif et moins transparent dans sa prise de décision. D'autre part, le PDD est considéré comme étant beaucoup plus objectif, trop même, selon certains intervenants.

Comme il a été mentionné ailleurs, de nombreux intervenants croient que le PDD est plus objectif dans son approche et que le PPC est plus subjectif. Que ces perceptions soient justes ou non, elles indiquent que les procédés utilisés par les deux programmes sont différents. Certains de nos répondants ont suggéré que ce n'était pas seulement les lignes directrices qui nourrissaient cette différence. Le personnel qui était responsable des décisions avait plus d'influence sur le résultat qu'il n'était souhaitable. De nombreux membres du personnel de Téléfilm Canada sont à l'emploi de la société depuis un certain temps, ce qui garantit une connaissance de l'industrie, de l'expérience et une bonne culture d'entreprise. Malheureusement, de longues carrières peuvent aussi mener des employés à s'établir dans leurs habitudes et développer un sens de propriété pour les sommes d'argent qu'ils administrent. Un certain nombre de répondants ont même suggéré qu'il était possible de dire qui avait travaillé sur le dossier sur la base de la nature du projet final (trame et degré d'introspection dans le projet).

C. Emplacements

Nos entrevues ont indiqué que l'industrie de la production en langue française est définitivement plus confortable avec le programme de participation au capital et avec l'administration de Téléfilm Canada. Évidemment, la proximité des bureaux de Téléfilm Canada avec les bureaux des producteurs de Montréal a joué un rôle clé dans le développement de cette confortable relation.

Le PDD est perçu comme un organisme anglophone avec une plus faible capacité de répondre aux besoins des francophones de l'industrie. Bien que les documents puissent être obtenus en français, il y a une perception dans l'industrie de la production en langue française que le PDD est un organisme anglophone qui est basé à Toronto.

Malgré un processus de consultation régulier avec les diffuseurs et les producteurs de toutes les régions du pays, le PDD n'a pas de présence régionale. Certains producteurs nous indiquent que ceci rend l'accès aux preneurs de décision plus difficile. Ce qui cause en retour un certain désintéressement des producteurs régionaux. Le personnel de Téléfilm en région n'a pas comblé ce vide, malgré le fait qu'il pouvait fonctionner à titre de gestionnaire régional de tous les programmes du FCT. Les bureaux régionaux de Téléfilm Canada ont pour fonction de représenter en région tous les programmes gérés par Téléfilm Canada, y compris le PPC. Même si c'est vrai que les formulaires et les trousses d'information pour les deux programmes sont disponibles dans les bureaux régionaux, aucun des intervenants que nous avons interrogés n'a perçu ces bureaux comme représentant le FCT, et encore moins le PDD.

D. Dédoublement d'infrastructure

Deux administrations sont à la fois inefficaces et coûteuses[2]. Les coûts d'une infrastructure en double, y compris l'espace de bureau et les frais généraux (par exemple, deux administrateurs de la paye, de multiples réceptionnistes, deux systèmes financiers) ne sont pas justifiés pour une industrie de cette taille. Téléfilm a des bureaux dans tout le pays qui administrent le PPC et d'autres programmes de Téléfilm. La taille de ces bureaux régionaux soulève certaines questions, mais le fait qu'il y ait peu de coopération entre les deux programmes dans les régions, exacerbe la situation et soulève davantage de questions au sujet de l'efficacité des deux infrastructures.

E. Manque d'imputabilité claire

L'imputabilité n'est pas un principe clairement établi. Téléfilm Canada est dans la position non enviable de servir deux maîtres : son propre conseil d'administration et le conseil d'administration du FCT. Ceci crée aussi des difficultés pour le conseil du FCT puisque des parties de l'administration du Fonds ne relèvent pas d'eux ou bien sont hors de leur contrôle. Les intervenants nous ont indiqué que ceci peut rendre difficile pour le conseil du FCT d'assurer que les deux composantes du Fonds suivent la même orientation de politique.

Le manque d'imputabilité claire peut être observé dans le fonctionnement quotidien. Certains membres du personnel de Téléfilm sont engagés dans des programmes autres que le FCT -- c'est-à-dire qu'ils travaillent à la fois pour le PPC et les programmes de Téléfilm. Donc, l'établissement de coûts d'administration de la composante PPC du Fonds est extrêmement difficile. De fait, les demandes de renseignements à cet égard n'attirent que des approximations. À notre avis, l'imputabilité nécessite la dispense de renseignements sur l'établissement des coûts. La majorité des observateurs croient qu'il est justifié que le coût d'administration du PPC soit plus élevé que le coût d'administration du PDD. Ceci est attribué en partie aux coûts de recouvrement et aux analyses détaillées des propositions d'émissions entreprises. Nous ne suggérons pas que les analyses détaillées sont superflues. De fait, nous croyons qu'elles sont essentielles, tout comme l'effort visant à récupérer l'investissement. Nous suggérons simplement que les coûts de production de l'analyse et d'administration du PPC devraient être suivis de près et être l'objet de rapports pour assurer que le lien d'imputabilité soit solide.

---

2 *Les coûts administratifs déterminés par Téléfilm Canada pour le PPC (2 599 079 $ tel qu'il apparaît dans le Rapport d'activité 1998-1999) sont inférieurs à ceux du PDD (3 273 193 $ tel qu'il apparaît dans le même rapport). Ceci contredit la perception générale à l'effet que les coûts administratifs du PPC doivent être plus élevés que les coûts du PDD, parce que les évaluations de recouvrement et de la créativité reliées au PPC ainsi que l'analyse commerciale ne sont pas requises par le PDD. L'existence des bureaux régionaux suggérerait aussi que les coûts administratifs du PPC sont plus élevés que ceux rapportés. À défaut de mener une analyse des coûts basée sur les activités, nous ne pouvons clarifier ses anomalies.*

F. Confusion dans l'esprit des intervenants

Il y a une certaine confusion au sujet du nom et de l'administration du Fonds. Le FCT est perçu par la majorité des gens comme le PDD; les noms sont souvent utilisés de façon interchangeable. Le PPC est souvent considéré comme étant Téléfilm Canada.

G. Conclusions et recommandations

Le FCT est le résultat de la fusion du *Fonds de production du câble* et du *Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes* qui a été administré par Téléfilm. C'est au plus une structure gauche et encombrante avec un certain nombre d'inconvénients et d'inefficacités.

Recommandations

- Nous recommandons l'établissement d'une nouvelle organisation pour administrer le FCT.

- Nous recommandons que Téléfilm Canada conserve la responsabilité de la certification des dossiers et des coproductions télévisuelles. De plus, Téléfilm devrait être seul responsable de tous les mécanismes de financement destinés au cinéma y compris ceux qui relèvent actuellement du FCT. Téléfilm devrait aussi continuer à administrer le Fonds des nouveaux médias et poursuivre les nombreuses autres activités qu'il mène à l'appui des industries du cinéma et de la télévision.

- Nous recommandons que la nouvelle structure conserve sa présence régionale. Nous suggérons que soit examiné l'établissement de vitrines régionales pouvant donner des conseils, fournir une interprétation et de l'aide aux producteurs. L'évaluation des demandes devrait être faite au siège social, alors que ceci accélérerait le processus d'évaluation, éliminerait toutes les hypothèses sur l'existence d'enveloppes régionales et serait moins coûteux.

- Nous recommandons qu'un plan de dotation pour la nouvelle administration (qui se composerait de membres du personnel du PPC et du PDD actuels) soit développé pour offrir un meilleur mélange d'expérience et d'idées neuves. Des analystes expérimentés pourraient constituer la mémoire d'entreprise nécessaire à la société, tandis que le nouveau personnel pourrait fournir de nouvelles idées et de nouvelles expériences. Le Fonds devrait mettre en oeuvre des processus qui permettent au FCT de bénéficier de l'expertise d'un personnel qui a des

états de service, tout en évitant « les comportements d'appropriation » qui, au bout du compte, limitent l'innovation.

H. Résumé des avantages de l'administration du FCT par un seul organisme

L'avantage le plus important de créer une organisation pour administrer le FCT est l'amélioration de l'imputabilité. Un seul conseil, responsable de l'orientation, veillerait à ce que tous les efforts soient dirigés vers la réalisation d'un mandat et d'un seul ensemble d'objectifs.

Deuxièmement, le Fonds canadien de télévision serait concentré seulement sur la télévision. Le FCT a été fondé pour soutenir la production télévisuelle, ce qui représente la plus grande part (61 %) d'une industrie de 3 milliards $ de production de films et d'émissions de télévision au Canada[3]. Il mérite l'attention qu'un organisme ayant un mandat clairement établi peut lui apporter.

Troisièmement, un organisme consacré à la télévision aiderait à éliminer la confusion qui existe actuellement à l'égard des objectifs, des allocations régionales et des procédés.

En terminant, la création d'un organisme unique aiderait à réduire le dédoublement administratif. Ceci peut ne pas se traduire par une réduction des coûts alors que deux organismes distincts continueraient d'exister, chacun assurant une présence régionale, mais il assurerait que les coûts d'administration des deux programmes -- la FCT et Téléfilm Canada -- soient comptabilisés dans la plus grande transparence et rapportés avec clarté. De façon encore plus significative, un organisme ayant des bureaux régionaux se concentrant sur les producteurs de télévision améliorerait le service aux clients.

---

3 *ACPFT/APFTQ, L'industrie canadienne de production de film et de télévision, Profil de 1999, février 1999, Les données présentées portent sur l'exercice 1997-1998.*

VII
La nécessité du Fonds

Le FCT n'existe pas dans un vide mais fait plutôt partie d'une toile complexe de mécanismes de soutien qui assure aux Canadiens l'accès à une programmation pertinente pour eux. Ces mécanismes prennent la forme de diverses exigences en matière de réglementation de la programmation canadienne de même qu'une variété de mesures de soutien de l'industrie, fédérales et provinciales -- les deux fondés sur les crédits d'impôt et dans certains cas, des subventions ou du capital. De plus, il y a un certain nombre de fonds privés, qui existent à cause des exigences « bénéfices » du CRTC.

Ils servent des objectifs différents qui dans certains cas se chevauchent -- certains étant davantage orientés vers le soutien régional ou l'emploi national; d'autres portent sur la structure de l'industrie et d'autres, par ailleurs, servent à soutenir des types précis de genres d'émission.

Étant donné l'existence de ces autres mécanismes de soutien, le FCT représente-t-il toujours un besoin ? Ce chapitre commence par un résumé des facteurs qui ont un impact sur la production canadienne de télévision, et se termine avec la conclusion que le FCT est essentiel à la production d'émissions canadiennes qui s'adressent aux valeurs et aux thèmes canadiens.

A. Réglementation du contenu canadien et déduction pour amortissement

Le CRTC a élaboré une réglementation sur le contenu canadien au début de son existence pour exprimer l'exigence de la *Loi sur la radiodiffusion* à l'effet que la programmation du système de radiodiffusion canadien fasse un usage prédominant des ressources créatrices canadiennes et autres. Le Parlement s'est prononcé clairement dans la loi de 1968 et dans la loi modifiée de 1991 en stipulant que le système canadien sert d'importants objectifs de politique publique. Par exemple, l'article 3(1)(b) de la loi de 1991 stipule que le « système canadien de radiodiffusion... fournit, par le biais de sa programmation, un service public essentiel au maintien et à la promotion de l'identité nationale et de la souveraineté culturelle ».

Pour être en mesure de développer des règlements qui exigent la diffusion de quotas de programmation canadienne, il était nécessaire de définir ce qu'était une émission canadienne. Au même moment, le gouvernement fédéral a fourni un crédit d'impôt à ceux qui investissent dans les émissions canadiennes. Le Bureau de certification des produits audiovisuels canadiens a aussi élaboré une définition d'une émission canadienne. Alors qu'il y a d'importantes différences dans les définitions, les deux définissent une émission par les positions créatrices et artistiques occupées par des Canadiens. Pendant que ceci permet une décision raisonnablement objective sur

ce qui constitue une émission canadienne, ces définitions n'assurent pas que l'émission qui en résulte contribue directement à l'identité nationale ou à la souveraineté culturelle.

Toutefois, l'important résultat de cette approche était d'assurer le développement d'un bassin de scénaristes, de réalisateurs canadiens compétents et d'autres artisans et le développement d'entreprises ayant le savoir-faire pour organiser le financement et négocier tous les divers aspects de la production d'émissions. Si on voulait produire des émissions qui s'adressent aux valeurs canadiennes, on choisirait fort probablement des Canadiens, qui proviennent de l'industrie de la production indépendante ou qui travaillent dans l'industrie de la radiodiffusion ou à l'Office national du film.

Il est important de noter que le CRTC a exposé son intention aux radiodiffuseurs (conventionnels, de la télé payante et spécialisée) de continuer à imposer des exigences particulières sur le contenu canadien, tant comme condition d'une licence que dans ses règlements généraux. Selon le CRTC, ceci continuera à créer une demande pour les productions à contenu canadien.

B. Le crédit d'impôt fédéral pour la production de films et de vidéos

Le gouvernement fédéral a suivi l'exemple d'un certain nombre de provinces et modifié la déduction pour amortissement pour en faire un crédit d'impôt basé sur le travail au début de 1990. Après des consultations exhaustives avec les diffuseurs, les producteurs et les intervenants, le gouvernement a procédé à des modifications de la définition qui ont eu pour effet, entre autres choses, d'assurer le contrôle de la propriété de l'émission et l'exploitation permanente des droits sous-jacents par des entreprises canadiennes de production. Ces entreprises étaient alors dans une position de faire bon usage des liquidités provenant de l'usage permanent de leurs émissions tant au Canada qu'à l'étranger. Dans la même voie que leurs activités de financement et de distribution, ceci permettait aux entreprises canadiennes d'atteindre une taille qui favorise leur accès aux marchés des capitaux, soit en devenant des entreprises cotées en bourses, soit en ayant accès à des marges de crédit et d'autres instruments, ou les deux.

Ces changements ne garantissaient pas que les émissions produites aborderaient des thèmes canadiens. De fait, de nombreuses émissions qui reçoivent des crédits d'impôt fédéraux pour films et vidéos sont destinées à une diffusion au Canada et à l'étranger, et ainsi de telles émissions sont moins susceptibles d'être reconnues comme étant spécifiquement canadiennes. Néanmoins, le programme de crédit d'impôt assure que des entreprises canadiennes solides s'épanouiront et que de nouvelles verront le jour.

C. Le crédit d'impôt provincial et autres programmes

Les programmes de crédit d'impôt provinciaux fournissent une source supplémentaire de financement pour les projets spécifiquement canadiens, toutefois, les crédits d'impôt à eux seuls

ne représentent pas une source adéquate de soutien. Ils devraient être considérés comme un programme complémentaire du FCT.

Le plus réussi des programmes de crédit d'impôt qui a d'ailleurs servi de modèle pour de nombreux autres programmes similaires a été le crédit d'impôt mis en place par le gouvernement du Québec. Il s'agit d'un crédit d'impôt basé sur le travail qui est automatique si les critères sont respectés. Il a eu l'effet d'assurer le développement d'entreprises basées au Québec et a augmenté l'emploi de créateurs québécois et de personnel technique. À cause de la nature unique de la télévision québécoise, où les émissions produites au Québec dominent, un grand nombre d'émissions qui en découlent sont culturellement pertinentes et spécifiques. Mais elles ne sont pas obligées de l'être pour se qualifier. De plus, le degré de soutien n'est pas suffisant pour assurer à lui seul la production d'émissions culturellement spécifiques et d'une grande valeur de production.

La majorité des autres provinces ont un crédit d'impôt ou d'autres programmes pour soutenir la production de films et de télévision. Aucune n'oblige les émissions qui en résultent à être culturellement pertinentes ou à traiter des préoccupations et des thèmes régionaux. Dans quelques cas, il y a des crédits d'impôt en place qui n'imposent même pas de contrôle canadien sur les finances ou sur la création. Ces programmes remplissent une fonction importante dans le développement de l'infrastructure régionale en soutenant les entreprises et en fournissant de l'emploi dans tout le pays. Comme c'est le cas du programme de crédit d'impôt du Québec, le montant du soutien n'est pas assez élevé pour éliminer le besoin d'un soutien supplémentaire afin d'assurer la production de l'émission. Si l'émission est culturellement et spécifiquement canadienne, le besoin de soutien supplémentaire est habituellement encore plus élevé puisque les possibilités d'exportation de telles émissions sont souvent plus faibles que pour celles qui ont des thèmes internationaux.

D. La radiodiffusion publique et la production

On compte un certain nombre de radiodiffuseurs financés par les deniers publics au pays. La SRC est bien entendu le plus grand et a toujours joué un rôle essentiel en permettant l'expression de l'identité nationale du Canada. De fait, elle est spécifiquement mandatée pour ce rôle par la *Loi de la radiodiffusion*, article 3(1)(m).

À un certain moment de son existence, la SRC était, à toutes fins pratiques, le seul diffuseur à offrir une programmation spécifiquement canadienne dans les catégories autres que les nouvelles, les affaires publiques et les sports. La Société a produit dans ses propres studios, des quantités phénoménales de dramatiques, d'émissions pour enfants de grande qualité et des documentaires reconnus à l'échelle internationale. Elle a aussi acquis une partie de sa programmation du secteur indépendant.

Toutefois, avec la croissance des secteurs de la radiodiffusion privée et de la production, la SRC n'était plus seule dans le marché. Le besoin pour les gouvernements qui ont suivi de contrôler les déficits publics et la dette s'est traduit par une réorientation débouchant sur les compressions

budgétaires à la SRC. La capacité de la Société de financer la même vaste gamme de programmation que par le passé, et en particulier dans des catégories où le secteur privé de la production indépendante excelle, a grandement diminué.

Malgré cela, la Société demeure une vitrine majeure de la programmation canadienne avec la « canadianisation » en cours de sa grille-horaire. Néanmoins, la Société ne peut plus être le seul producteur de la majorité des genres de programmation mais doit chercher des partenaires du secteur privé, qu'il s'agisse de la communauté des producteurs, d'autres radiodiffuseurs publics ou des radiodiffuseurs nationaux privés pour être en mesure de maintenir sa tradition de diffuseur d'émissions pertinentes culturellement et de grande qualité.

Les diffuseurs provinciaux de programmes éducatifs fournissent aussi des quantités importantes d'émissions culturellement pertinentes. Étant donné les budgets relativement modestes dont ils disposent et leurs mandats principalement éducatifs, ils n'ont pas été actifs dans le secteur des dramatiques à gros budget ou des longs métrages. Toutefois, ils sont actifs dans l'attribution de mandats de production ou par l'acquisition d'émissions documentaires et éducatives pour enfants de grande qualité. Dans de nombreux cas, ces émissions sont spécifiquement canadiennes mais devant leurs ressources limitées, ces diffuseurs ne sont pas capables de souscrire à une programmation canadienne à gros budget par leurs droits de diffusion seulement.

L'Office national du film a été créé avec le mandat de produire des films qui s'adresseraient aux Canadiens sur des thèmes canadiens et pour avancer l'état de la création de films au Canada. Grâce à son travail dans ses propres studios et en coproduction avec les cinéastes et diffuseurs indépendants canadiens, de même qu'avec ses partenaires étrangers, l'Office a joué un rôle de premier plan dans le développement d'une génération de producteurs, de réalisateurs, de scénaristes et d'artisans du cinéma avec un accent particulier sur les documentaires et les films d'animation. Ces productions, tout en n'étant pas directement destinées au petit écran ont fourni de nombreuses heures de programmation pour la télévision et en particulier pour les diffuseurs spécialisés. Toutefois, les moyens de l'Office sont limités et il a aussi eu à affronter les restrictions budgétaires.

E. Les fonds privés

Un certain nombre de fonds indépendants soutiennent la production d'émissions de diverses manières. Ils sont décrits en détail au chapitre 2. La majorité de ces fonds ont vu le jour à la suite d'exigences réglementaires. Dans certains cas, ils résultent des exigences du CRTC qui stipulent que les requérants qui visent l'acquisition de stations existantes doivent accorder des bénéfices au public correspondant à la taille de la transaction. Dans d'autres cas, les distributeurs de radiodiffusion ont démarré ces fonds comme programmes de tierces parties pour recevoir une portion des fonds de programmation qu'ils doivent fournir en vertu du Règlement sur la distribution de radiodiffusion.

Ces fonds représentent des investissements en capital, des subventions et du financement provisoire pour les producteurs d'émissions et sont souvent spécialisés dans des genres

spécifiques de programmation, comme les enfants, les dramatiques de longue durée, les longs métrages ou les documentaires. Dans certains cas, leurs activités sont similaires pour l'un ou l'autre des programmes du FCT. Toutefois, aucun de ceux-ci ne dispose des ressources pour supplanter le FCT. Qui plus est, nombreux sont ceux qui dépendent de l'analyse commerciale de cas faite par le PPC pour prendre leurs propres décisions sur l'investissement.

Tel que nous l'avons noté ailleurs dans ce rapport, ces fonds doivent souvent changer leurs plans afin de suivre les changements de critères ou de calendrier du FCT. Il s'agit de joueurs importants qui peuvent s'engager dans le soutien d'émissions individuelles d'une manière qui dépasse de loin ce que peut faire une agence financée par les derniers publics. En même temps, il ne sont pas aussi essentiels que le FCT pour la production d'émissions spécifiquement canadiennes, et n'exigent pas que les émissions soient spécifiquement canadiennes pour être admissibles.

F. Réaction des intervenants

Dans nos entrevues avec les producteurs et d'autres intervenants, nous avons demandé aux répondants de coter l'importance de divers mécanismes de soutien de la façon suivante :

- la réglementation sur le contenu canadien
- le Fonds canadien de télévision
- la radiodiffusion publique
- les crédits d'impôt, et
- les programmes provinciaux et autres.

Sauf de très rares exceptions, les répondants ont déterminé que la réglementation sur le contenu canadien était le soutien le plus important des émissions canadiennes. Comme le mentionnait un producteur, « sans ces règlements, les diffuseurs ne dépenseraient pas un seul sou sur l'acquisition d'émissions canadiennes ». Un autre producteur qui n'a pas choisi les règlements comme élément le plus important, a néanmoins indiqué qu'ils étaient comme du papier peint dans l'industrie et qu'ils étaient donc tenus pour acquis.

Le deuxième soutien le plus important était généralement perçu comme étant le Fonds. Un producteur qui l'a choisi comme le plus important a mentionné que le Fonds « assure une grande qualité qui fait que les émissions seront regardées et peut-être exportées ». Alors que certains intervenants ont aussi identifié les programmes de crédit d'impôt et les autres programmes comme des soutiens supplémentaires importants, le commentaire général était que le FCT était essentiel à la création d'émissions canadiennes de grande qualité.

De plus, nous avons demandé aux répondants d'évaluer les conséquences du retrait de la réglementation sur le contenu canadien tout en maintenant le Fonds, et les conséquences de la suppression du Fonds tout en conservant la réglementation sur le contenu canadien. Les répondants ont généralement indiqué que sans le Fonds, les diffuseurs seraient forcés de diffuser des émissions ayant une portée moins canadienne. Le besoin de préventes à l'étranger signifierait moins de contrôle sur les finances et sur la créativité par le producteur canadien, ce qui résulterait en des émissions dont le marché principal ne serait pas le Canada.

Inversement, sans la réglementation sur le contenu canadien mais avec la poursuite des activités du Fonds, la majorité des intervenants étaient d'avis que les diffuseurs produiraient beaucoup moins d'émissions canadiennes et que la SRC serait le seul diffuseur avec un marché résolument canadien avec ses émissions autres que les nouvelles et le sport.

1. Moins de productions sans le FCT

Lorsqu'interrogés sur des projets spécifiques, la majorité des producteurs ont identifié les projets qu'ils n'auraient pas produits sans le financement du FCT. Les producteurs ont indiqué qu'ils produiraient de 50 % à 70 % moins de productions sans le FCT. D'autres ont indiqué qu'ils ne seraient pas en mesure de continuer à travailler dans un genre donné (comme les documentaires) sans l'aide du FCT. Et d'autres encore ont indiqué qu'ils ne produiraient aucun projet sans le FCT.

De plus, les producteurs interrogés ont indiqué qu'il y aurait moins de distribution à l'étranger sans le Fonds et que les productions qui n'ont pas reçu de financement du FCT seraient moins canadiennes à cause de l'exigence d'un investissement étranger plus important. L'investissement étranger qui en résulterait diminuerait le contrôle canadien sur la création et, par conséquent, affecterait l'ensemble du contenu canadien et les ressources canadiennes utilisées dans la production. Qui plus est, il y aurait moins de contrôle financier canadien, ce qui se traduirait par moins de revenus pour que ces entreprises puissent lancer d'autres projets.

2. Moins de coproductions sans le FCT

Chose intéressante, certains producteurs ont aussi indiqué qu'il y aurait beaucoup moins de coproductions sans le FCT. Le financement du FCT permet aux producteurs d'apporter de l'argent à la table dans les discussions avec les partenaires internationaux de coproduction, fournissant donc un pouvoir de négociation et permettant le maintien du contrôle sur la création. Un contrôle accru sur la création mène, en bout de ligne, à un produit plus culturellement canadien.

Sans le Fonds, l'industrie devrait repenser son fonctionnement à partir de rien. La nouvelle industrie de production qui en découlerait serait plus susceptible d'avoir une forte orientation vers les marchés non canadiens.

3. La perspective du radiodiffuseur

Selon les radiodiffuseurs, l'industrie a réussi à optimiser la valeur des 200 millions $ de financement accordé en produisant des émissions spécifiquement canadiennes -- selon des normes étonnamment élevées. Les dramatiques de qualité sont particulièrement onéreuses et sans le Fonds, il serait presque impossible de produire des séries haut de gamme spécifiquement canadiennes, y compris la majorité des productions dramatiques canadiennes actuelles. Quatre-vingt dix pour cent (90 %) des projets d'émissions pour enfants dans lesquels était engagé un radiodiffuseur étaient soutenus par le FCT et en particulier par le PDD. Cette concentration actuelle de productions spécifiquement canadiennes semble être une stratégie efficace, mais qui requiert un soutien permanent -- bâtir un auditoire prend des années.

Si le Fonds se retirait de l'industrie, l'élan actuel qui tend vers des productions canadiennes de plus en plus fortes serait détruit. Sans le Fonds, l'industrie produirait quand même des émissions canadiennes, mais nous aurions droit à des émissions de style plus industriel ciblées sur la participation des distributeurs et des radiodiffuseurs étrangers. Toutes les émissions spécifiquement canadiennes qui restent auraient inévitablement des budgets réduits, elles auraient une valeur de production inférieure et une qualité d'ensemble affaiblie.

Sans le Fonds, certaines émissions canadiennes populaires n'existeraient pas, par exemple, *This Hour Has 22 Minutes, North of 60* et *Omerta*. Pour cette raison, certains radiodiffuseurs sont d'avis non seulement que le Fonds devrait être maintenu, mais qu'il pourrait être étendu pour produire un engagement encore plus permanent envers la programmation télévisuelle.

G. Conclusions

Sans que toutes les pièces du casse-tête soient consciemment mises en place, le Canada a bâti un système élaboré de mécanismes pour assurer sa souveraineté culturelle. Nulle part ailleurs a-t-on vu plus de succès que dans le domaine de la production télévisuelle. Trois modèles clés ont été établis au fil des ans pour assurer la construction d'une infrastructure.

1. La diffusion et la production de longs métrages grâce à des organismes publics comme la SRC, l'ONF et les diffuseurs provinciaux d'émissions éducatives.

2. Des exigences d'implantation ascendante en matière de contenu canadien à l'intention des radiodiffuseurs privés. La construction d'une définition fondée sur la fonction d'une émission canadienne a assuré le développement d'une masse critique de connaissances artistiques et techniques canadiennes.

3. Les mécanismes de financement gouvernemental, en insistant sur le contrôle artistique et financier des émissions et des droits connexes, ont aidé à créer des entreprises avec les ressources pour entreprendre des projets ambitieux.

Mais l'infrastructure n'est pas en soit suffisante pour assurer la production d'une programmation spécifiquement canadienne dans toutes les catégories. Les artisans de la télévision peuvent avoir des carrières intéressantes dans les productions de service entreprises pour des producteurs étrangers où les sites canadiens servent de remplacement aux sites étrangers. De la même façon, les entreprises canadiennes peuvent produire des émissions avec des artistes canadiens destinées aussi bien aux marchés étrangers qu'au marché national.

C'est seulement en fournissant du financement pour les émissions individuelles qui traitent des préoccupations, des expériences et des thèmes spécifiquement canadiens que les entreprises seront intéressées à orienter leurs efforts vers de telles émissions, étant donné que la production pour les plus grands marchés étrangers peut être beaucoup plus rentable. De plus, puisque les préventes sur de tels marchés sont moins sûres pour de telles émissions que pour les émissions mieux ciblées sur le marché international, les budgets doivent être fondés, dans une large mesure, sur le recouvrement des coûts au Canada -- forçant inévitablement les radiodiffuseurs à payer des droits plus élevés. Alors que de nombreux radiodiffuseurs sont prêts à payer des droits légèrement plus élevés pour des émissions d'une telle qualité qui sont attrayantes pour l'auditoire canadien, il y a des limites à leur capacité de le faire.

Le FCT stimule à la fois les producteurs et les radiodiffuseurs à produire de telles émissions pour les Canadiens. Bien que tous les autres mécanismes jouent aussi un rôle important pour assurer la demande de telles émissions et le savoir-faire pour les produire et constituent aussi des parties importantes du casse-tête du financement, seul le FCT soutient avant tout les impératifs de la culture.

VIII
Mesurer le rendement du Fonds

Un des objectifs visé par cet examen était de déterminer « comment différentes sources statistiques de renseignements (le CRTC, la SRC, Statistique Canada) pouvaient servir à fournir périodiquement à Patrimoine Canada et au FCT des renseignements pertinents sur l'impact du FCT ». En consultation avec le Comité directeur de l'examen, nous avons accepté de consacrer la majorité de notre analyse et de notre recherche à répondre aux quatre autres objectifs de l'examen. Ainsi, nos conclusions concernant la mesure du rendement sont de nature préliminaire et offrent un point de départ pour une enquête plus poussée et la conception d'une cueillette de données intégrées et d'un système de rapport sur le rendement.

A. Mesure du rendement potentiel et exigences en matière de cueillette de données

La mesure du rendement est un outil qui permet d'évaluer le progrès d'un programme en fonction de l'atteinte de ses buts et objectifs définis. Se faisant, une telle mesure aide les gestionnaires et les intervenants à comprendre comment est créée la valeur et à quel coût. Des bons cadres de mesure du rendement contiennent un nombre relativement petit de mesures du rendement (les plus importantes) qui sont clairement reliées aux objectifs du programme, qui portent sur les questions clés en matière de rendement, et qui sont poursuivables, à propos, valides et fiables et faciles à comprendre.

Notre expérience de l'analyse du rendement et des impacts du FCT démontre qu'il y a un bout de chemin à faire pour mettre au point ces mesures de rendement. Les renseignements actuels sur le rendement sont souvent très désagrégés, maintenus sans constance et difficiles à obtenir rapidement. De plus, il n'était pas possible d'entreprendre une analyse macro-économique plus poussée du rendement du FCT et de son impact, principalement à cause de la vie relativement courte du FCT et de la disponibilité limitée des données statistiques à jour à utiliser dans diverses parties de l'analyse.

En se tournant vers l'avenir, la sélection de mesures appropriées de rendement pour le FCT peut être facilitée en déterminant les facteurs critiques de succès associés à chacun des objectifs. En d'autres mots, il est nécessaire de déterminer ce que le Fonds doit faire extrêmement bien, et les questions qui ont le potentiel de bloquer ou de permettre le succès de la réalisation des objectifs. Une considération sous-jacente est le besoin d'obtenir une vue d'ensemble équilibrée des divers éléments qui contribuent à l'ensemble du rendement -- pour comprendre et observer la relation entre les intrants, les extrants et les résultats-- et l'ensemble de l'efficacité du Fonds.

La pièce VII-1 résume notre évaluation des facteurs critiques de succès associés à la réalisation des objectifs du Fonds et propose une série de mesures de rendement associées. Nous avons utilisé les objectifs énumérés dans les accord de contribution avec Téléfilm Canada et le Fonds canadien de télévision comme point de départ pour la sélection des mesures de rendement.

En révisant les mesures, il faut noter que la majorité des données requises seraient cueillies sur une base permanente et rapportées sur une base annuelle alors que le reste des mesures seraient basées sur l'examen et la recherche sur l'évaluation qui, selon nous, devrait être réalisée sur une base périodique, probablement tous les deux ou trois ans. Dans tous les cas, il sera important d'établir une mesure de base de manière à ce que le ministère et le FCT aient une base pour réviser et évaluer les tendances des impacts et des avantages du Fonds. L'établissement d'un système fondé sur les projets, pour gérer les engagements, les dépenses et les taux de recouvrement des projets soutenus par le PDD ou par le PPC, faciliterait aussi le suivi du rendement financier du FCT.

Les données pour ces mesures du rendement auront besoin d'être compilées à partir de diverses sources, principalement :

Les renseignements soumis par les demandeurs de financement du Fonds

- Les données administratives du PDD et du PPC
- Les données du BCPAC
- Les cueillettes de données du CRTC, par exemple, le *Résumé statistique et financier de la télévision*
- Les sondages de Statistique Canada, par exemple, le sondage annuel sur la production audiovisuelle, la vidéo et le cinéma
- Les services de mesure des téléspectateurs, comme AC Nielsen et BBM
- Les cueillettes de données par les intervenants de l'industrie comme l'ACPFT et l'APFTQ.

Dans un certain nombre de cas -- reliés davantage à la mesure de la taille de l'auditoire et du nombre d'auditeurs par dollar de production dépensé -- il est nécessaire de développer une base solide et constante de mesure et d'analyse de la taille et des caractéristiques de l'auditoire. Dans d'autres cas, des modifications à la cueillette de données et aux exigences, aux formulaires et à la compilation de données pour une demande s'avéreront nécessaires pour assurer qu'il soit possible d'identifier séparément les activités soutenues par le FCT, lorsque c'est approprié, et de suivre le rendement de l'industrie et des productions financées. Des discussions complémentaires avec les divers organismes représentés dans la liste ci-dessus seront nécessaires avant d'arrêter

le choix des mesures de rendement, pour confirmer la convenance des mesures proposées de même que les coûts et la possibilité d'obtenir des renseignements dans le format requis.

Afin de veiller à ce que le FCT accède aux données dont il a besoin pour mesurer le rendement du Fonds, certains moyens pour assurer que les producteurs ont soumis des renseignements à Statistique Canada sont nécessaires. Nous comprenons que de nombreux producteurs, particulièrement les plus petits, ne soumettent pas les renseignements sur l'emploi, les coûts de production, etc. Il serait utile d'obtenir la collaboration des gouvernements provinciaux pour une initiative qui forcerait les producteurs à démontrer qu'ils ont soumis toutes les données des années précédentes à Statistique Canada lorsqu'ils présentent une demande de crédit d'impôt ou de financement au FCT. Les provinces aussi pourraient être intéressées à suivre l'impact qu'a leur financement.

Tableau VIII-2

Mesures du rendement éventuel du FCT

Objectifs du Fonds	Facteurs critiques de succès	Mesures du rendement éventuel	Disponibilité	Types de Mesures
1. Augmenter la présence d'émissions canadiennes de grande qualité, produites dans les deux langues officielles par les secteurs de production de la majorité et de la minorité de l'une ou de l'autre langue.	12. Augmenter la radiodiffusion d'émissions canadiennes destinées aux Canadiens.	◊ Nombre de demandes reçues par genre et par langue.	Disponible	Intrant
		◊ Nombre de productions financées et montants alloués (répartition des montants alloués par ordre d'importance), par genre et par langue.	Disponible (FCT, Téléfilm)	Extrant
		◊ Nombre, valeur et heures de programmation proposées des demandes non financées qui ont été ou n'ont pas été autorisées par la suite.	Données disponibles; Non compilées	Extrant
		◊ Nombre d'heures de programmation financées par le FCT, par genre et par langue, et par radiodiffuseur.	Disponible (FCT, Téléfilm)	Résultat
		◊ Proportion de la programmation financée par le FCT par rapport à la programmation totale, par canaux conventionnel et spécialisé, et par genre et par langue.	Partiellement disponible	Résultat
		◊ Auditoire des productions financées par le FCT, et part d'auditoire et classement, par genre et par langue. [1]	Non disponible	Résultat
	1. Améliorer la qualité des émissions canadiennes.	◊ Valeur moyenne et importance de la distribution du financement du FCT par heure de production, par genre et par langue.[1]	Données disponibles; Non compilées	Extrant
		◊ Auditoire des productions financées par le FCT, et part d'auditoire et classement, par genre et par langue.	Non disponible	Résultat
		◊ Auditoire par dollar investi dans les productions financées par le FCT - productions financées et financement total, par genre.	Non disponible	Résultat
		◊ Prix et point de vue de la critique sur les productions financées par le FCT.	Disponible	Résultat
	1. Meilleure compréhension des tendances des téléspectateurs et des collectivités.	◊ Réaction de la recherche sur les préférences des téléspectateurs, par genre et par langue.[11]	} Non disponible sur une base continue (Étude du CRTC de 1998)	Résultat, Explicative
		◊ Conclusions des recherches sur l'attitude des collectivités à l'égard de la programmation et de la valeur perçue des émissions canadiennes.[2]		Résultat, Explicative

1 Mesure de réceptivité à deux facteurs de succès.

2 Obtenu à partir d'examens périodiques et d'études d'évaluation

Objectifs du Fonds	Facteurs critiques de succès	Mesures du rendement éventuel	Disponibilité	Types de Mesures
	1. Meilleure compréhension des tendances des coûts de production.	◊ Tendances des coûts de production globaux (par heure de programmation), par genre et par langue.[2]	Certaines données disponibles; non compilées	Explicative
2. Améliorer la capacité des secteurs de la production et de la radiodiffusion canadiens de produire et de distribuer des émissions de télévision.	1. Favoriser la viabilité et la compétitivité du secteur de la production.	◊ Tendances du volume, de la valeur et de la composition de la production entreprise par le secteur de la production canadien (production télévisuelle et autres sources de recettes (films, production publicitaire, films et vidéos de formation, etc.). ◊ Tendances du nombre d'entreprises de production, par ordre d'importance (basées sur la valeur de production). ◊ Tendances des bénéfices d'exploitation en pourcentage des recettes. ◊ Ventilation régionale et provinciale des recettes de production et des entreprises.	Partiellement disponible; analyse supplémentaire nécessaire (BCPAC, Stat. Can., études de *Playback*, FCT, Téléfilm, APFTQ)	Résultat Résultat Résultat Résultat
	1. Utiliser l'effet multiplicateur des montants financés par le FCT pour augmenter le financement général des productions.	◊ Tendances de la composition du financement de la production — droits de diffusion, FCT, PDD, crédits d'impôt, investissements privés, distributeurs, préventes et coproductions à l'étranger. ◊ Niveau de recouvrement du PDD : - Montant et pourcentage récupéré de l'année en cours - Montant cumulatif et pourcentage des avances du PDD récupérées	Partiellement disponible; analyse supplémentaire nécessaire (BCPAC, Stat. can., études de *Playback*, FCT, Téléfilm, APFTQ) Disponible Données disponibles, non compilées	Extrant, Résultat
3. Favoriser la création d'emplois.	1. Augmenter le niveau d'emplois du secteur de la production et des secteurs de soutien.	◊ Tendances du niveau d'emploi et de la composition (plein temps, temps partiel, pige, propriétaires actifs). ◊ Répartition régionale et provinciale de l'emploi.	Partiellement disponible; analyse supplémentaire nécessaire (Stat can.)	Résultat Résultat
Efficacité et efficience de l'administration du Fonds.	1. Maintenir les frais administratifs au niveau optimal.	◊ Pourcentage des frais administratifs par rapport aux dépenses et aux allocations totales du Fonds. ◊ Frais administratifs par production financée. ◊ Délai entre la présentation de la demande et l'annonce de la décision par le FCT et le PDD.	Données disponibles; non compilées (FCT, Téléfilm)	Rendement Rendement Rendement

Objectifs du Fonds	Facteurs critiques de succès	Mesures du rendement éventuel	Disponibilité	Types de Mesures
	1. Meilleure compréhension de l'impact des processus de sélection de rechange.	◊ Satisfaction des producteurs et télédiffuseurs à l'égard des critères et des processus de sélection. ◊ Résultats de la recherche sur l'impact relatif des critères utilisés et sur la cohérence et l'objectivité des mécanismes de sélection et des critères utilisés (selon un examen par les pairs).[2]	Non disponible sur une base régulière Non disponibles	Efficacité Efficacité

Recommandations

- Nous recommandons qu'un système de mesure du rendement complet soit établi, et que les renseignements recueillis soient présentés et discutés dans le cadre du rapport annuel du FCT.

- Nous recommandons que Patrimoine canadien et le FCT entreprennent des recherches complémentaires pour parfaire les mesures du rendement proposées et mettent au point la collecte de données sous-jacentes et le procédé de rapports.

- Nous recommandons que les entreprises qui reçoivent un appui du FCT aient l'obligation de fournir les données nécessaires à la mesure du rendement et au système de rapports, et que pour être admissibles au financement, les producteurs démontrent qu'ils ont fourni toutes les données des années antérieures à Statistique Canada lorsqu'ils font une demande de crédit d'impôt ou de financement au FCT.

IX
Sommaire des recommandations

- Nous recommandons que le FCT soit clairement défini comme un fonds culturel, plutôt que comme un fonds industriel ou une combinaison des deux. Il faudrait publier un énoncé de politique articulant cette mission culturelle.

- Nous recommandons que les objectifs du Fonds canadien de télévision soient clarifiés et que l'on rende compte régulièrement de leur réalisation.

- Nous recommandons que le FCT conclut une entente avec Nielsen et/ou BBM pour produire des données sur les cotes d'écoute, sur une base continue, selon les spécifications du FCT.

- Nous recommandons que les enveloppes selon les genres soient maintenues, mais que le montant de financement alloué à chaque genre soit examiné sur une base régulière pour s'assurer que l'allocation reflète les demandes du marché, et le coût par spectateur.

- Nous recommandons d'exposer clairement la raison pour laquelle on offre un niveau élevé de soutien au genre dramatique, ainsi que les rendements monétaires et culturels attendus de cet investissement.

- Nous recommandons au FCT de modifier ses objectifs en matière de production régionale et de création d'emplois régionaux, pour les remplacer par un objectif qui soutient clairement la représentation de sujets régionaux. Ce geste soulignerait l'orientation culturelle du Fonds.

- Nous recommandons que la quasi allocation de fonds aux régions soit éliminée.[1]

- Nous recommandons que le Fonds canadien de télévision (FCT) se compose d'un seul programme.

- Nous recommandons que les administrateurs du nouveau Fonds canadien de télévision, ne comportant qu'un seul programme, aient la flexibilité de déterminer le mécanisme de financement approprié pour chaque demande, y compris la majoration des droits de diffusion, la participation au capital, les subventions, les prêts, les marges de crédit ou une combinaison de plusieurs de ces mécanismes.

---

[1] *Le chapitre V traite cette question en détail.*

- Nous recommandons la mise sur pied d'une seule nouvelle organisation pour administrer le FCT.

- Nous recommandons que Téléfilm Canada conserve la responsabilité de la certification des coproductions de films et d'émissions de télévision. En plus, Téléfilm devrait conserver la responsabilité de tous les mécanismes de financement ayant trait aux films, y compris les films qui tombent sous l'empire du FCT. Téléfilm devrait également continuer à administrer les nouveaux médias et les nombreuses autres activités de soutien dans lesquelles ils sont actifs.

- Nous recommandons que la nouvelle structure ait une présence régionale. Nous suggérons que l'on considère l'établissement de bureaux faciles d'accès, qui pourraient offrir des conseils, des interprétations et de l'aide aux producteurs. L'évaluation des demandes serait faite au centre, ce qui accélérerait le processus d'évaluation, éliminerait toute supposition concernant l'existence d'enveloppes régionales, et serait moins coûteuse.

- Nous recommandons que le plan de dotation pour la nouvelle administration (qui se composerait du personnel du PPC et du PDD actuels) soit développé pour offrir un meilleur mélange d'expérience et d'idées neuves. Des analystes expérimentés pourraient constituer la mémoire d'entreprise nécessaire à la société, tandis que le nouveau personnel pourrait fournir de nouvelles idées et de nouvelles expériences. Le fonds devrait mettre en oeuvre des processus qui permettent au FCT de bénéficier de l'expertise d'un personnel qui a des états de service, tout en évitant « les comportements d'appropriation » qui, au bout du compte, étouffent l'innovation.

- Nous recommandons qu'un système de mesure du rendement complet soit établi et que les renseignements recueillis soient présentés et discutés dans le cadre du rapport annuel du FCT.

- Nous recommandons que Patrimoine canadien et le FCT entreprennent des recherches complémentaires pour parfaire les mesures du rendement proposées et mettent au point la collecte de données sous-jacentes et le procédé de rapports.

- Nous recommandons que les entreprises qui reçoivent un appui du FCT aient l'obligation de fournir les données nécessaires à la mesure du rendement et au système de rapports et que pour être admissibles au financement les producteurs aient à démontrer qu'ils ont fourni toutes les données des années antérieures à Statistique Canada lorsqu'ils font une demande de crédit d'impôt ou de financement au FCT.

Annexe A
Liste des personnes interrogées

Producteurs

Nathalie Barton
Informaction
Montréal (Québec)

Tom Berry
Filmo Bandito
Los Angeles (Californie)

Neil Bregman
Sound Venture Productions Ltée
Ottawa (Ontario)

Luc Chatelain et Lucie Marion
Amérimage-Spectra
Sogestalt et Sogestalt 2001

Kevin De Walt
Minds Eye Pictures
Regina (Saskatchewan)

Michael Donovan
Salter Street Films Ltée
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Stephen Ellis
Ellis Enterprises
Toronto (Ontario)

Charles Falzon
Catalyst Entertainment Inc.
Toronto (Ontario)

Arnie Gelbart
Galafilm Incorporé
Montréal (Québec)

Ole Gjerstad
Words and Pictures
Montréal (Québec)

Michael Hirsch
Nelvana Ltée
Toronto (Ontario)

Danny Irons
Rhombus Media
Toronto (Ontario)

Claude Jolicoeur et Vivianne Morin
Motion International
Montréal (Québec)

Julia Keatley
Keatley Films Ltée
Burnaby (Colombie-Britannique)

Phyllis Laing
Buffalo Gal Pictures
Winnipeg (Manitoba)

Michel Laliberté
Tout écran
Québec (Québec)

Ira Levy
Breakthrough Film & Television

Lorraine Richard
Cité-Amérique

Toronto (Ontario)

Michael MacMillan
Alliance Atlantic Communications Ltée
Toronto (Ontario)

Andy Thomson
Great North Communications Ltée
Edmonton (Alberta)

Christopher Zimmer
IMX Ltée
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Montréal (Québec)

Linda Schuyler
Epitome Pictures Inc.
Toronto (Ontario)

Glynnis Whiting
Whiting Communications Ltée
Vancouver (Colombie-Britannique)

Autres partenaires

Garry Toth
Directeur général
Fonds canadien de télévision

Corey Coe
Conseiller juridique
Fonds canadien de télévision

Elizabeth McDonald
Présidente
Association canadienne de production de film et télévision

Michael Wernick
SMA, Développement culturel
Patrimoine canadien

Guy de Repentigny
Directeur
Politiques, planification et recherches
Téléfilm Canada

Laurier LaPierre
Président
Téléfilm Canada

Andrée Wylie
Vice-présidente de la radiodiffusion
CRTC

François Macerola
Directeur général
Téléfilm Canada

Barri Cohen et Gary Marcuse
Caucus canadien du cinéma et de la vidéo indépendants

Andra Scheffer
Directrice générale
Fonds du film et de la vidéo indépendants

Sharon Blank
Directeur général
Shaw Children's Programming Initiative
Calgary, Alberta

Jean Pierre Blais
Chef du contencieux, Radiodiffusion
(maintenant Directeur exécutif intérimaire, Radiodiffusion)
CRTC

Richard Stursberg
Président
Fonds canadien de télévision

Elizabeth Friesen
Directrice des opérations, Vancouver
Téléfilm Canada

Karen Franklin
Directrice des opérations, Toronto
Téléfilm Canada

Bill House
Directeur des opérations, Toronto
Téléfilm Canada

Normand Theauvette
Directrice des opérations, Montréal
Téléfilm Canada

Ralph Holt
Directeur des opérations, Halifax
Téléfilm Canada

Rob Scarth
Vice-président, Télévision
Association canadienne des radiodiffuseurs

Sandra Graham
Vice-Présidente, Affaires publiques
Association canadienne des radiodiffuseurs

Radiodiffuseurs

Slawko Klymkiw
Directeur de la programmation
Télévision anglaise
Canadian Broadcasting Corporation

Phyllis Platt
Directrice générale
Arts et spectacles
Télévision anglaise
Canadian Broadcasting Corporation

Michèle Fortin
Vice-présidente
Télévision de langue française
Société Radio-Canada

André Provencher
TVA

Paul Gratton
Vice-président et directeur général
Bravo! et Space
Toronto (Ontario)

Joanne Levy
Vice-Présidente, Programmation
The A Channel
Alberta

Bill Mustos
Vice-président, Dramatiques
CTV